

# ASTRID

## Gruppo di lavoro sulla Riforma dell'Ordinamento Giudiziario- Sottogruppo n. 3 (Mobilità e percorsi professionali)

Nota di Claudio Castelli

### 1. Organici e piante organiche.

#### 1.1. Determinazione degli organici.

L'organico dei magistrati è problema cardine in tema di giustizia. La strada degli aumenti quantitativi è perdente come dimostrano sia l'analisi comparata (l'Italia è il Paese europeo con il maggior numero di magistrati professionali, tolta la Germania), sia l'esperienza degli ultimi anni con gli scarsi risultati avuti con i continui aumenti di organico<sup>1</sup>. Resta da vedere il problema della distribuzione degli organici sul territorio e nelle varie tipologie di uffici. Un primo problema che va quanto meno posto (anche se sono possibili anche soluzioni indirette) è quello storico della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che dovrebbe comportare non solo la soppressione di diversi uffici, ma la creazione di altri Tribunali metropolitani, per decongestionare i grandi uffici (ovvero Napoli, Roma, Milano e forse Torino e Palermo)<sup>2</sup>. La ripartizione degli organici va trasferita dalla competenza Ministeriale a quella congiunta Ministero – C.S.M. L'attribuzione al Ministero della competenza sulla ripartizione degli organici anche dei magistrati è una sopravvivenza del vecchio regime. La competenza deve inevitabilmente passare al C.S.M., ma una serie di ragioni consigliano, in questo come in altri settori, di puntare su di una necessaria sinergia tra Ministero e C.S.M. fondata sul principio di leale collaborazione che la Corte Costituzionale ha affermato nel più noto caso di conflitto giurisdizionale tra C.S.M. e Ministro. La leale collaborazione si impone per la stessa diarchia costruita con saggezza dal costituente e per il fatto stesso che il Ministero ha competenze che interagiscono fortemente con la questione organici, quali la gestione delle statistiche e dei flussi di lavoro da un lato e la determinazione e la distribuzione degli organici del personale amministrativo dall'altro. Si potrebbe quindi pensare una procedura di proposta del Ministero con delibera del C.S.M. O ad una procedura analoga al concerto per gli incarichi direttivi con doppio passaggio. Il sistema va reso comunque molto più flessibile e partecipato prendendo come modello il sistema creato dall'art. 21 L.11 agosto 1973 n.533 in tema di uffici del lavoro.

Va invece ribadito la proporzione di un Presidente di sezione o Procuratore aggiunto ogni dieci

---

<sup>1</sup> L'organico della magistratura è passato dal numero complessivo astratto di 7355 (situazione anteriore alla legge 3 febbraio 1989 n.32) a quello di 10109 ( a seguito della L. 13 febbraio 2001 n.48). Vedi al riguardo C.Castelli La politica degli organici e le prospettive delineate con il giudice unico in Documenti Giustizia n.3/1998, col.301 ss. G.Xilo – S.Zan Il problema "organizzazione" nella giustizia civile italiana in Questione Giustizia n. 3/2000, p.496

<sup>2</sup> Gli studi condotti dal CSM nel 1994 e dal gruppo di studio del Ministero della Giustizia con la collaborazione del Censis nel 1995 portavano rispettivamente a prevedere l'accorpamento di 36 e 47 Tribunali con valutazioni identiche per 33 Tribunali.

magistrati prevista dagli artt. 47 ter comma 1 e 70 comma 1 dell'Ordinamento Giudiziario come modificati dagli artt. 13 e 20 D. Leg 19.2.1998 n. 51.

## **1.2. Organici specializzati.**

La specializzazione è ormai un'esigenza insuperabile data dalla stessa complessità legislativa da un lato e dalla necessità di conoscenza di discipline extragiuridiche dall'altro. L'attuale legislazione ordinamentale al riguardo consta nella stratificazione di norme, di volta in volta create per disciplinare singole specializzazioni senza alcuna disciplina generale.

Le specializzazioni oggi esistenti sono di diverso tipo:

- una specializzazione forte per ruoli e materie riconosciute dalla legge con posizioni specializzate previste negli stessi organici (minorile, sorveglianza, lavoro);
- una specializzazione riconosciuta dalla legge, ma che non è approdata alla creazione di posizioni previste dagli organici: giudici fallimentari, delle società, della proprietà industriale, dell'esecuzione, della famiglia tutte riguardanti il settore civile, e le D.D.A. relative alle Procure;
- specializzazioni riconosciute solo a livello tabellare relative alla specificità della materia, delle tecniche di indagine e di assunzione delle prove e, spesso alla necessità di conoscenza di discipline extragiuridiche, quali le semispecializzazioni per materia esistenti nei grandi Tribunali e Procure (lavoro, ambiente, penale economia, soggetti deboli);
- specializzazioni che riguardano lo stesso bagaglio di informazioni relative ad un fenomeno criminale, e ciò riguarda in particolare la criminalità organizzata.

Del tutto distinte, anche se a volta vengono confuse con le specializzazioni, sono le distinzioni che nascono dalla specificità delle funzioni. Ciò riguarda innanzitutto la grande divisione tra civile e penale e quindi alcune specifiche funzioni penali quali il G.I.P. - G.U.P. ed il Tribunale del riesame.

La materia va disciplinata e omogeneizzata, prevedendo tre distinte discipline:

- le specializzazioni previste dagli organici, quali appunto sorveglianza, minorile e lavoro;
- le specializzazioni necessarie che debbono esistere in ogni Tribunale, ma che vanno demandate alla procedura tabellare;
- le altre specializzazioni o semispecializzazioni possibili che possono essere liberamente disciplinate a livello tabellare.

Non pare opportuno eliminare le specializzazioni già oggi previste in organico, specie se si rende più flessibile e partecipato il sistema di modifica degli organici. La scelta del legislatore di irrigidire il sistema è sorta proprio per una comprensibile necessità di tutelare specializzazioni che altrimenti sarebbero trascurate e lasciate al buon cuore dei dirigenti degli uffici. Non pare comunque opportuno estendere tali previsioni proprio per evitare la creazione di eccessive rigidità.

Vanno invece previste come obbligatorie e quindi da introdurre in ogni Tribunale o bacino di più Tribunali alcuni ruoli, funzioni o sezioni. Ciò riguarda con certezza le sezioni fallimentari, le sezioni societarie, le sezioni G.I.P. - G.U.P., le sezioni della famiglia ( forse anche l'esecuzione civile).

## **1.3. Organici distrettuali.**

La prima scelta da affrontare riguarda l'ambito di determinazione degli organici che può rimanere come oggi stabilito ufficio per ufficio a livello nazionale o reso più flessibile e decentrato con organici distrettuali o regionali<sup>3</sup>. Ciò vorrebbe dire che a livello nazionale verrebbe stabilito unicamente il

---

<sup>3</sup> CSM Relazione annuale sullo stato della giustizia 1991 – L'attuazione della VII disposizione transitoria della

numero di magistrati giudicanti e inquirenti per distretto o regione che poi verrebbero distribuiti a livello locale. Il pregio di una tale scelta, che comunque lascerebbe l'ultima parola al C.S.M., sarebbe di una maggiore responsabilizzazione e flessibilità del sistema e di una forte spinta verso il decentramento. La proposta di ripartizione ( che verrebbe ad essere qualcosa di più di una proposta di tabelle) dovrebbe spettare al Consiglio Giudiziario ( sempre che veda anche la partecipazione di esterni) o a Conferenze di servizi con la partecipazione dei dirigenti giudiziari e amministrativi degli uffici e di un delegato degli Ordini degli Avvocati interessati. L'elemento negativo che sinora si è rivelato insuperabile, anche a causa dell'assenza di dati comparabili tra realtà estremamente diverse, è il trionfo del particolarismo con il rischio di creare alleanze che mortifichino gli uffici più piccoli e quelli specializzati ( si pensi ai Tribunali di sorveglianza, ai Tribunali per i minorenni) con il risultato di dar vita ad una strutturazione complessiva del tutto inadatta alle esigenze del servizio.

L'ipotesi degli organici distrettuali non va comunque trascurata, ma deve esservi la consapevolezza che essa comporta fortissime modifiche di sistema e che può essere feconda solo con una forte maturità e responsabilità di tutti i soggetti.

Una prospettiva meno radicale, ma possibile, è quella di lasciare una quota dell'organico da distribuire a livello distrettuale. ciò vorrebbe dire che verrebbe lasciata una quota limitata ( ad esempio del 10 e 20 %) a disposizione della flessibilità. Rischi e pregi sono gli stessi sopra evidenziati, ma con un tasso ovviamente inferiore.

La prospettiva che comunque mi sembra preferibile, in quanto meno esposta a decisione incontrollate, e più equilibrata, è quella degli organici infradistrettuali di cui al paragrafo che segue.

#### **1.4. Concentrazione o diffusione delle sezioni specializzate.**

Altro terreno che involve la questione delle specializzazioni è la grande scelta se puntare su specializzazioni accentrate in pochi tribunali (o presso il capoluogo di distretto, o come previsto da alcune leggi addirittura solo in pochi centri a livello nazionale) o se cercare di avere specializzazioni diffuse. Lo stato della legislazione è al riguardo complesso: vi sono competenze centralizzate in pochi Tribunali a livello nazionale, altre concentrate a livello di capoluogo di distretto (Tribunale del riesame, DDA.). La tendenza di centralizzare nel capoluogo di distretto le competenze specialistiche è risultata evidente in occasione della prima versione di riforma del diritto societario che prevedeva sezioni specializzate concentrate nel capoluogo di distretto e che ha avuto la fortissima opposizione degli operatori. La necessità di concentrazione deriva dallo stesso dato dimensionale della maggior parte dei Tribunali, ma una tale scelta porta a due conseguenze estremamente negative. Anzitutto l'abbandono della vicinanza tra Tribunale e cittadino che probabilmente ha costi limitati per alcuni tipi di controversie, certamente non per quelle che riguardano più da vicino il cittadino ( si pensi alle controversie in materia di lavoro o di famiglia). In secondo luogo la costruzione di un reticolo territoriale a due valenze sempre più sbilanciato; da un lato grandi Tribunali sempre più affogati di processi e dove sono concentrate le specializzazioni e dall'altro piccoli Tribunali deprivati di competenze e sostanzialmente di serie B.

Questo induce a cercare soluzioni diverse senza peraltro dimenticare le esigenze di valorizzazione delle specializzazioni e delle competenze.

#### **1.5. Organici infradistrettuali.**

Si può avanzare anche una prospettiva diversa che trae spunto da una legge approvata nella penultima

legislatura che a dire il vero ha avuto poche applicazioni. L'art 6 della Legge n133/1998 che modifica l'art. 7 bis dell'Ordinamento Giudiziario prevede la creazione di tabelle infradistrettuali onde ampliare i bacini in cui gli uffici in difficoltà potevano fare ricorso. Tale previsione pur formalmente realizzata con vincoli tra i diversi uffici, ha avuto ben poca effettività. Ma l'idea di creare vincoli preferenziali, anche molto forti, tra diversi uffici può essere preziosa specie a fronte di uffici quali quelli del nostro Paese, normalmente di piccole e medie dimensioni. Uffici che hanno resistito ad ogni tentativo di soppressione. Un'ipotesi su cui si può proficuamente lavorare è l'obbligo di creare un'unica tabella e quindi un'unica struttura, sia pure articolata sul territorio, per tutti gli uffici che abbiano un livello dimensionale sotto una soglia minima ( ad esempio un organico inferiore ai 20 giudici<sup>4</sup>). In tal modo si consentirebbe la presenza in tutti i Tribunali, a livello del singolo circondario o infradistrettuale, di avere ruoli specializzati e di sopperire più agevolmente a problemi di carenza di organico o di incompatibilità. Ciò significherebbe la creazione di sezioni articolate in più sedi territoriali ( del tipo dell'attuale struttura del Tribunale di sorveglianza), tenendo anche udienze in più sedi. Si avrebbe cioè la creazione di ruoli di giudici e/o sezioni ( in particolare specializzati) itineranti che eserciterebbero le loro funzioni in più sedi, dando comunque ai Presidenti dei Tribunali la facoltà di centralizzare momentaneamente o in termini duraturi il luogo ove tenere le udienze. E' un prezzo che pare comunque inferiore sia alla radicale differenza tra uffici centralizzati con ampie specializzazioni e uffici localizzati sostanzialmente di serie B o rispetto agli ampi contrasti che incontrerebbe la soppressione di molti uffici.

La decisione sulle tabelle ( particolarmente delicata per i criteri delle Procure) dovrebbe essere lasciata al C.S.M. come ora, sulla base della proposta dei due o più dirigenti interessati. In caso di divergenze o conflitti il potere di proposta dovrebbe passare al Procuratore generale o al Presidente della Corte di Appello. Anche in questo caso un ruolo potrebbe essere svolto dalle Conferenze di servizi.

## **2. Percorsi professionali.**

### **2.1. Specializzazioni.**

E' viva la necessità di creare veri e propri percorsi professionali che valorizzino le specializzazioni e li inseriscano in possibili passaggi tra diverse funzioni e posizioni in cui il passaggio diventi momento di arricchimento per il magistrato, per la funzione e per l'ufficio di destinazione. Attualmente sono previsti unicamente punteggi aggiuntivi per i trasferimenti all'interno dei tre circuiti specializzati ( minorile, sorveglianza, lavoro) e la preferenza assoluta nei trasferimenti interni quanto alle sezioni famiglia, fallimentare, societaria e G.I.P. - G.U.P. Inoltre a livello legislativo sono stati introdotti dalla legge c.d. Carotti gli artt. 7 bis commi 2 bis, 2 ter e 2 quater dell'Ordinamento Giudiziario che più che delineare dei percorsi professionali hanno posto dei paletti creando ulteriori rigidità del sistema. Si tratta ora di fare un salto di qualità delineando possibili percorsi in cui il magistrato è agevolato. Non si tratta di delineare soluzioni coattive o percorsi obbligati: l'esperienza ha mostrato che queste soluzioni non reggono<sup>5</sup> e solo soluzioni condivise che abbiano l'assenso e possibilmente l'entusiasmo degli interessati possono dare ottimi risultati per l'amministrazione. Né pare opportuno creare dei percorsi professionali rigidi che una volta scelti siano immodificabili. Il problema è semplicemente quello di individuare delle grandi branche di materie che corrispondano alle specializzazioni che si vuole tutelare

---

<sup>4</sup> La soglia di 20 magistrati si trae dalla ricerca di Daniela Marchesi Litiganti, avvocati, magistrati Il Mulino 2003 pagg.53 e seguenti in cui viene individuata in 20 magistrati la dimensione ottimale per le Preture ed in 40 per i Tribunali, individuando poi la scala ottimale per i Tribunali unificati in quella già prevista per le Preture.

<sup>5</sup> Basti pensare alla politica di trasferimenti d'ufficio della L. n.356/1991 fallita miseramente in tempi rapidi.

e di fornire agevolazioni e facilitazioni per i trasferimenti in altre posizioni che comunque richiedano le stesse specializzazioni.

## **2.2. Percorsi privilegiati con precedenza.**

Il mantenimento della specializzazione si può ottenere con la creazione di circuiti specializzati più ampi degli attuali che riguardino le seguenti branche di materie e possibili funzioni:

- famiglia e minori : tribunale dei minori e procura presso tale tribunale, tribunale sezione famiglia, tribunale sezione tutele, procura dipartimento soggetti deboli, tribunale penale sezione semispecializzata soggetti deboli, Corte d'appello – sezione minori e famiglia;
- lavoro : Tribunale del lavoro, procura dipartimento lavoro, tribunale penale sezione semispecializzata lavoro, Corte d'appello – sezione lavoro;
- economia: Tribunale sezione fallimentare, Tribunale sezione societaria, Procura dipartimento penale dell'economia, Tribunale penale sezione semispecializzata penale dell'economia, Corte d'Appello – sezione fallimenti e società;
- sorveglianza ed esecuzione penale: Tribunali di sorveglianza, Procura dipartimento esecuzione.

Meccanismi analoghi possono essere pensati per un circuito diverso che ha come comune denominatore le funzioni e l'attenzione ai problemi connessi con lo status libertatis ovvero G.I.P. e Tribunale del riesame.

Ovviamente la precedenza assoluta dovrebbe maturare solo dopo un certo numero di anni in cui è stata svolta l'attività specializzata con esito positivo e in via prevalente. L'aver svolto attività in un settore non può equivalere a titolo, ma deve esservi una valutazione positiva espressa dal Consiglio Giudiziario, che sola può garantire la precedenza assoluta.

In mancanza di un periodo sufficientemente congruo o in presenza di attività svolta non in via prevalente, ciò potrà valere come elemento preferenziale valutabile.

Così la permanenza per periodo congruo nel settore penale o civile dovrebbe servire come criterio di preferenza per essere assegnati in tale settore.

## **2.3. Modalità di riconoscimento della preferenza assoluta.**

I meccanismi oggi esistenti per i trasferimenti territoriali non consentono di vagliare gli elementi attitudinali salvo che per le specializzazioni che si traducono in posti di organico, quali i tre circuiti minorile, sorveglianza e lavoro. I trasferimenti territoriali vengono difatti realizzati attraverso bandi nazionali che individuano i posti di destinazione unicamente come posti in organico, indipendentemente da specializzazioni o specificità di funzioni. La valutazione degli elementi attitudinali viene lasciata a livello locale in sede di assegnazione dei magistrati trasferiti o di trasferimenti interni. L'attuazione dei criteri di preferenza sopra indicati può essere realizzata in due modi assai diversi. Da un lato si potrebbe prevedere in caso di vacanza di un posto “specializzato”, la pubblicazione dello stesso come posto specializzato, quindi a parte, realizzando un vero concorso nazionale. Questo sistema, apparentemente semplice, ha però il difetto di creare una notevole rigidità e di rendere ulteriormente complicati i meccanismi concorsuali. Una seconda ipotesi è quella di limitare la precedenza all'ambito dei concorsi interni, ma ciò sminuirebbe grandemente la valenza della precedenza.

## **3. Mobilità.**

### **3.1. Mobilità attuale in magistratura e sue modalità.**

La scopertura degli organici della magistratura ha avuto dal 1995 ad oggi una tendenza a saturare progressivamente gli organici. Va anche detto che i picchi della scopertura degli organici, quali quelli del 1991 ( 20 %) e del 1995 (13,7 %) derivavano dalle leggi di aumento di organico appena approvate. La scopertura è poi gradualmente discesa sino ad arrivare al 5,7 % del 2000, al 6,1 % del 2004 e al 5 % attuale. Ciò ha avuto come naturale effetto un forte contenimento della mobilità.

Va subito detto che le prospettive per i prossimi anni sono radicalmente diverse. Dopo la scelta delle sedi effettuata nel febbraio 2006 dagli uditori del concorso del 2002 non vi sono altri uditori in tirocinio e vi è in atto un solo concorso di cui si stanno svolgendo in questi giorni le prove scritte. I vincitori di questo concorso avranno quindi le funzioni giurisdizionali nel migliore dei casi nel 2009. Da ora ad allora la scopertura degli organici crescerà di nuovo sino al 10 – 14 % ( a seconda del numero di pensionamenti anticipati che verranno richiesti) e quindi il tasso di mobilità aumenterà di nuovo.

Le scoperture non sono omogeneamente distribuite su scala nazionale. Nei distretti del Sud Italia le scoperture hanno oscillato tra il 19,7 % ed il 7,8 %, mentre il minimo si è raggiunto nei distretti del Centro con una scopertura tra il 6,6 % ed il 2,9 %. I distretti del Nord hanno invece mantenuto un livello di scopertura che resta intorno alla media nazionale ( tra il 13,6 % ed il 6,2 %).

Il numero dei trasferimenti dipende ovviamente dal tasso di mobilità. Se nel 1995 vi erano stati complessivamente 734 trasferimenti, questi nel 2004 sono scesi a 450.

Altra conseguenza importante che ha avuto la diminuzione del tasso di mobilità è stata la modifica dei flussi. Le tipologie dei flussi dei trasferimenti in magistratura sono fondamentalmente due (che possono interconnettersi): l'una di tipo territoriale che riguarda principalmente i magistrati della fascia giovane che cercano di tornare nel luogo di origine o una sistemazione territoriale stabile, l'altra di stampo attitudinale che riguarda anche i tramutamenti verticali ( ovvero per funzioni c.d. superiori) che mira a cambiare il "mestiere di magistrato". In precedenza i flussi di tipo territoriali riguardavano magistrati con un'anzianità limitata che dalla prima sede si riavvicinavano al luogo di provenienza, mentre il flusso "attitudinale" riguardava magistrati di una certa anzianità che, una volta stabilizzatisi territorialmente, avanzano solo domande mirate per una certa funzione o per una certa posizione professionale. Ora anche il dato territoriale è diventato appannaggio di magistrati con una certa anzianità, non per altro, ma per la difficoltà di ottenere il trasferimento nella sede effettivamente ambita in tempi ragionevoli.

Altro tratto da segnalare è la tendenza ai trasferimenti verso le grandi città.<sup>6</sup>

Il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa si è rivelato ( almeno sino all'allarme creato dalla legge delega sull'ordinamento giudiziario), un fenomeno del tutto secondario. Complessivamente si tratta di un numero di trasferimenti limitato tra il 10 ed il 20 % di quello complessivo. E il numero di cambiamento di funzioni nello stesso circondario è sinora limitatissimo ( nel 2004 14 dal requirente al giudicante e 11 dal giudicante al requirente). Dati che comunque non possono tener conto del fortissimo sommovimento che la legge delega sull'ordinamento giudiziario e i decreti legislativi rischiano di provocare con un autentico terremoto e con lo sviluppo di una mobilità selvaggia incontrollabile.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Tutti i dati sulla mobilità in magistratura sono fondamentalmente omogenei con i dati sulla mobilità nel Paese: secondo la ricerca dell'Istat sui trasferimenti di residenza nel 2002 in quell'anno si è avuto 1.224.000 trasferimenti di residenza tra comuni di cui ben il 59 % a livello interprovinciale e il 27,5 % a livello interregionale.

<sup>7</sup> Dati e considerazioni contenuti in questo paragrafo sono presi da Giuseppe Fuochi Tinarelli I flussi di mobilità dei magistrati in *Questione Giustizia* n 3/2005 p.553 ss. Il sommovimento determinato dalla controriforma ha già cominciato a manifestarsi come si è evidenziato dall'ultima scelta degli uditori giudiziari che hanno privilegiato in modo assoluto gli uffici giudicanti.

### **3.2. La mobilità sostenibile.**

Non vi sono dati, anche in altri settori, su quella che può essere ritenuta una mobilità sostenibile. Secondo l'esperienza maturata in diversi anni nella politica del personale in magistratura una mobilità contenuta e ragionata è non solo tollerabile, ma benefica perché dà nuove motivazioni e vivifica gli uffici. I dati esistenti evidenziano che comunque il pericolo maggiore è dato dallo sviluppo di una mobilità incontrollata di dimensioni massicce che provoca enormi danni all'amministrazione sia come perdita di conoscenze e competenze, sia come abbandono di ruoli, sia come regressione di intere fasi processuali (in particolare nel settore penale). Tale pericolo risulta dagli stessi dati prima evidenziati. Ai trasferimenti ordinari che come abbiamo visto hanno oscillato nell'ultimo decennio tra i 734 del 1995 ed i 450 del 2004, va sommato il turn over fisiologico dato dagli ingressi e dalle uscite dalla magistratura (che sommate vanno tra le 300 e le 500) e i trasferimenti interni allo stesso Ufficio (Tribunale, Procura o Corte di Appello) che sono determinabili approssimativamente tra i 100 ed i 250 all'anno. Parte di questi trasferimenti sono sovrapponibili per cui il turn over degli uffici può essere approssimativamente quantificato tra i 500 ed i 1200 l'anno. Se a questi unissimo altri trasferimenti obbligati quali quelli che deriverebbero dalla temporaneità decennali di tutte le funzioni (come contenuta nella legge delega e nell'art. 19 del Decreto legislativo su Accesso e Carriera) giungeremmo ad una mobilità quasi del 20 % annua.

Nessuna amministrazione potrebbe reggere decentemente con una mobilità ed un turn over così elevato, specie in un sistema come quello giudiziario in cui alla perdita di competenze e conoscenze si uniscono le rigidità proprie della procedura che, quanto meno nel settore penale obbligano a ripetere il dibattimento ed i suoi atti in caso di cambiamento del giudice. Lo sforzo che quindi va fatto è quello di assecondare la mobilità, ma anche di cercare di controllarla. Pur in assenza di dati generali l'idea da praticare pare quella di cercare di rimanere sotto il tasso del 10 % annuo e di evitare quanto più possibile le vacanze, incentivando la contestualità di arrivi e partenze. La prima esigenza va perseguita evitando rigidità nei termini massimi di permanenza negli uffici e con politiche di incentivazione. La seconda prevedendo che i trasferimenti vengano effettivamente eseguiti in date prefissate due volte l'anno, in modo da consentire la contestualità e di permettere la frequenza di corsi di riconversione o di specializzazione per preparare adeguatamente i nuovi arrivati.

### **3.3. Sistema vocazionale e mobilità attitudinale da incoraggiare.**

Il sistema dei trasferimenti è oggi basato sul principio vocazionale sia in omaggio all'art. 107 comma 1 della Costituzione, sia nel tentativo di assicurare nel contempo la soddisfazione dei singoli e le esigenze dell'amministrazione. L'"illusione", ma la sua applicazione ha dimostrato la sua praticabilità, è che un magistrato che può scegliere un ufficio gradito come funzione e corrispondente ai propri desideri ed attitudini lavori meglio e con un più proficuo rendimento.

Corollario negativo del sistema che però è essenziale al suo mantenimento è l'assegnazione di ufficio degli uditori giudiziari, ovvero dei magistrati al loro primo incarico, che vengono inevitabilmente destinati alle sedi meno ambite, spesso le più difficili e cruciali per la presenza dello Stato. Ciò ha fortissimi costi sia personali, che per l'amministrazione per la mancanza di esperienza di chi viene ivi destinato. Ma va subito detto che in questi anni caratterizzati da massicci invii di giovani magistrati in queste sedi, gli stessi hanno dato un'ottima prova fornendo un sostegno alla parte migliore della magistratura locale e portando una dote di entusiasmo, capacità di lavoro, motivazioni culturali eccezionale.

Proprio per contenere gli effetti negativi di questa destinazione è stata elaborata dapprima a livello consiliare e quindi a livello legislativo una normativa che prevede delle incentivazioni nei successivi

trasferimenti ed economici per chi si trattiene in sedi disagiate per un certo numero di anni. Difatti a ben vedere il vero dramma non è tanto nella destinazione di centinaia di giovani, privi di esperienza, in sedi difficili, quanto nella totale indeterminatezza del periodo della loro permanenza e nell'assenza di validi punti di riferimento all'interno degli uffici. Quanto occorre incoraggiare è da un lato la mobilità attitudinale e dall'altro occorre trasformare la positiva esperienza delle applicazioni distrettuali in trasferimenti temporanei con diritto di rientro adeguatamente favoriti.

## **4. Trasferimenti.**

### **4.1. Trasferimenti ordinari.**

Il sistema attualmente delineato per i trasferimenti orizzontali dall'art. 192 dell'Ordinamento Giudiziario ha dato complessivamente buona prova.

Il sistema è di tipo concorsuale improntato ad oggettività e trasparenza che dà garanzie.

In particolare i pilastri del sistema sono:

- un sistema di punteggi molto agile, rapido e verificabile,
- la prevalenza del criterio dell'anzianità con una sorta di automatismo per i trasferimenti orizzontali,
- la permanenza in sedi disagiate, la salvaguardia dell'unità familiare e le condizioni di salute come unici parametri che possono modificare le graduatorie,
- la valorizzazione di alcune specializzazioni forti per cui venivano creati percorsi professionali agevolati ( lavoro, minorile, sorveglianza).

Possono esservi perplessità su alcuni grandi scelte quali l'introduzione di criteri diversi dall'anzianità ( stato di salute, salvaguardia dell'unità familiare, sedi disagiate), ma tali previsioni pare che rappresentino un equilibrio tra le diverse esigenze ed i diversi valori ad esse sottesi.

Quanto alla modalità e al numero dei bandi di trasferimento è tipica materia che va ricondotta alla competenza e alla responsabilità del C.S.M., eliminando i residui ed antistorici poteri del Ministero, che a seconda del tasso di scopertura degli organici determinerà scadenza, numero e tipi dei posti pubblicati. La limitazione contenuta nei decreti legislativi ad un bando annuale è del tutto irrazionale e parte da un'immagine di una magistratura tutta tesa alla carriera.

La via concorsuale appare ancora la migliore. In modo generico, ma suggestivo, è stata avanzata la possibilità di una via diversa con "altre modalità tendenzialmente individuali, di richiesta di destinazione ad altra sede".<sup>8</sup> Tale prospettiva nasce dalla constatazione che la situazione di un tendenziale pieno organico ha prodotto una mobilità ordinaria che richiede sempre più la presenza di valutazioni aggiuntive ovvero si sposta verso una fascia alta di anzianità. Accanto a questa cresce – quanto ad istanze dei magistrati – una serie di percorsi alternativi – definiti globalmente come forme di mobilità straordinaria – con una attenuazione dei requisiti necessari per accedervi.<sup>9</sup> La via concorsuale appare quella preferibile perché , pur con i limiti dati dai tempi necessari per i bandi, è l'unica via trasparente, controllabile e gestibile della mobilità. Il problema semmai è quello di contenere e regolare gli strumenti di mobilità straordinaria.

### **4.2. Trasferimenti con precedenza assoluta.**

---

<sup>8</sup>Giuseppe Fuochi Tinarelli op.cit pag.569

<sup>9</sup>Giuseppe Fuochi Tinarelli op. cit. pag.568

Oggi i trasferimenti con precedenza assoluta derivano da quattro leggi: l'art 17 della L. 28.7.1999 n.266 e l'art. 1 comma 5 L. 10 marzo 1957 n.100 sul trasferimento del coniuge delle carriere diplomatiche, prefettizie e militare, la L. 4 maggio 1998 n.133 sulle sedi disagiate ed i trasferimenti per handicap. E' una tipologia di trasferimenti da contenere per evitare di alterare l'intero sistema dei trasferimenti. Va comunque subito detto che, salvo per la Legge n.133/1998, che richiede un discorso a parte, si tratta di un numero di trasferimenti per ogni anno invero assai limitato. I trasferimenti per ragioni di salute o di handicap sono stati 13 nel 2004 e quelli prevedibili per le leggi n.266/1999 e n. 100/1957 sono anch'essi prevedibili su tali quantità. L'unica tipologia che comunque può essere eliminata è proprio quella di queste ultime due leggi, che creano una fortissima disparità di trattamento. Pare opportuno al riguardo tornare alla situazione ante legge delega in cui il trasferimento del coniuge era uno dei benefici previsti per i trasferimenti nelle sedi disagiate.

L'ulteriore scelta che va adottata è se puntare solo sull'anzianità o anche su percorsi attitudinali. Credo che la scelta che vada fatta sia la seconda, valorizzando i percorsi professionali e le specializzazioni acquisite in grandi specializzazioni. Ciò va fatto prevedendo che la pubblicazione nazionale di alcune posizioni debba essere fatta a parte, sull'esempio di quanto oggi accade per le sezioni lavoro e introducendo agevolazioni nell'accesso a sezioni e funzioni specializzate fatto di punteggi aggiuntivi o di fasce di anzianità. Ciò significherebbe che sezioni specializzate in materia di famiglia, fallimentari e societarie, G.I.P e Tribunale del riesame dovrebbero essere bandite a parte come oggi appunto avviene per le sezioni lavoro. Risultati negativi sarebbero quelli di alterare i meccanismi concorsuali da un lato e di creare ulteriori rigidità dall'altro: Due considerazioni mi portano comunque a farlo ritenere praticabile: il numero limitato dei posti che avrebbe tale sorte (realisticamente intorno al 10 %) e la complessiva anzianità dei magistrati che farebbe tali domande, rientrando nella area della mobilità attitudinale ( che riguarda una fascia di anzianità più elevata), rispetto alla mobilità territoriale.

#### **4.3. Periodo di legittimazione.**

Il periodo di legittimazione va determinato per legge ed il periodo di tre anni pare sufficiente a garantire una stabilità degli uffici. Va al riguardo confermata la dizione dell'art. 194 Ordinamento Giudiziario. Va ripresa invece per gli uffici specializzati un periodo di legittimazione e di permanenza minima più ampio, proprio a garanzia della specializzazione e a bilanciamento dei percorsi agevolati previsti. Pensare a quattro o cinque anni di permanenza minimi ( anche in caso di concorso interno) perlomeno per gli uffici ambiti pare ragionevole e realistico.

#### **4.4. Sedi disagiate.**

La situazione di scopertura cronica di sedi situate in alcune Regioni italiane ha ragioni profonde che vanno dall'insufficiente numero di laureati di queste regioni che superano il concorso, alle difficoltà logistiche, alla qualità della vita. La drammaticità della situazione è accentuata in quanto si tratta delle Regioni più esposte a gravissimi problemi di criminalità organizzata. La situazione è stata affrontata dapprima con la Legge 8 novembre 1991 n.356 che dopo un'iniziale applicazione, vanificata dall'intervento del giudice amministrativo e dalle sue stesse incongruenze, è stata sostanzialmente abbandonata.

Quindi con una normativa consiliare che attribuiva punteggi aggiuntivi a chi permaneva per un certo periodo in sedi difficili e non richieste e quindi con la L. n.133/1998 che puntava su punteggi aggiuntivi, su benefici economici e sull'attribuzione di una precedenza assoluta nei trasferimenti a chi si fermava per cinque anni in una sede disagiata.

Questa normativa è servita per gli anni più difficili ( quelli per intenderci successivi all'aumento di

organico del 1994 e al forte aumento degli organici nel Sud Italia ed in Sicilia), ma non è riuscita in alcun modo ad incoraggiare magistrati già con una certa anzianità a trasferirsi in tali uffici (salvo, e limitatamente, con il sistema delle applicazioni extradistrettuali).

Oggi tale normativa dimostra di essere inadeguata sia per la sua complessità (vi sono ben quattro tipi di sedi disagiate diversamente indicate dalla legge e dalle circolari), sia per i requisiti che consentono di beneficiarne (che portano a discrepanze spesso incomprensibili tra ufficio ed ufficio della stessa sede).

Non solo, ma la creazione di centinaia di persone ogni anno (anche se la quota è destinata a diminuire) che possono beneficiare della precedenza assoluta altera inevitabilmente il sistema dei concorsi, come del resto dimostrano adeguatamente proprio i dati sull'attività del Consiglio sopra esposti.

Non concordo con coloro che vorrebbero chiederne addirittura la soppressione (privandoci di uno strumento che domani può rivelarsi utile), mentre penso che sia molto più semplice modificare i criteri di individuazione delle sedi disagiate lasciando una maggiore discrezionalità<sup>10</sup> e limitarne l'utilizzazione al minimo indispensabile (si tratta in definitiva di massimo 50 persone l'anno) e puntando sull'utilizzo della legge per attirare magistrati con esperienza piuttosto che per stimolare la permanenza di uditori giudiziari. Utilizzo che potrebbe essere limitato alle Corti di appello, ai magistrati distrettuali e a pochissimi altri uffici puntando

I terreni su cui si potrebbe operare sono quindi molteplici e li sottopongo, anche come provocazione, al dibattito:

- aumentare il numero dei semidirettivi in tutte gli uffici in cui si è verificata una forte presenza di giovani magistrati, differenziando per questi i parametri previsti dalla legge (oggi di 1 a 10);
- introdurre forme di trasferimento temporaneo per i magistrati con una certa esperienza con diritto di tornare nell'ufficio di origine anche in soprannumero (utilizzando la positiva esperienza che si è avuta per le applicazioni extradistrettuali);
- riqualificare l'indennità prevista per chi si trasferisca in zone disagiate (oggi neppure paragonabile ad un rimborso spese);
- mantenere i punteggi aggiuntivi.

Si potrebbe altresì prevedere, ridisciplinando il sistema delle applicazioni extradistrettuali, la possibilità di un sistema di assegnazioni temporanee ridisegnato partendo da un istituto del tutto diverso (l'art. 42 bis del Testo unico n.151/2001) che possa prevedere da parte di magistrati con una certa anzianità il trasferimento volontario per un certo periodo in sedi non richieste, con garanzia di ritorno nella sede di origine, incentivi economici e benefici per i successivi trasferimenti.

#### **4.5. Concorso virtuale.**

Il concorso virtuale è la simulazione di un concorso effettuato prendendo a paragone i concorsi precedenti per lo stesso posto che viene effettuato in tutti casi in cui l'urgenza impedisce di accedere al normale procedimento concorsuale. L'istituto è nato per far fronte a problemi reali: si pensi all'improvviso rientro in ruolo del magistrato distaccato a ministero e posto a disposizione dal ministro o ancora al magistrato eletto che non abbia confermato il mandato. L'utilizzo abnorme dell'istituto ha portato il C.S.M. dapprima a disciplinarlo compiutamente e quindi a limitarlo drasticamente. I decreti legislativi se ne sono occupati all'art. 50 del Decreto su Accesso e carriera che disciplina il

---

<sup>10</sup> Gli attuali tre criteri sono opinabili in quanto da un lato si basano su dati finora impressionistici (il carico di lavoro) e dall'altro casuali (la pubblicazione andata vacante dei posti che non si pone ad esempio in caso di massiccia destinazione di uditori giudiziaria).

ricollocaamento in ruolo E con una scandalosa norma di fine legislatura il sistema è stato sostanzialmente reintrodotta per chi proviene da posizioni apicali del Ministero e per i componenti uscenti del C.S.M..

Il principio generale che va riaffermato è che il concorso virtuale deve rimanere uno strumento eccezionale rigorosamente limitato a tutti i casi in cui l'impossibilità di prevedere ha impedito al magistrato di accedere ad un regolare concorso. Non è quindi utilizzabile in tutti gli incarichi a tempo in cui il termine di scadenza è ben noto agli interessati. Il concorso virtuale è quindi utilizzabile solo per riassegnazioni imprevedibili o per mancate conferme (quali quelle che occorre prevedere per gli incarichi direttivi). In tutti gli altri casi il magistrato deve rientrare nel posto di origine e dal giorno successivo potrà partecipare a tutti i concorsi che vorrà. Unica eccezione che forse conviene prevedere è per il rientro di chi si trovi fuori ruolo, consentendo (sempre che la permanenza sia congrua) di tornare in ruolo anche in ufficio diverso, purché dello stesso livello. Tale beneficio (perché di ciò si tratta) si impone in particolare per facilitare il rientro in ruolo di chi è distaccato al ministero o al C.S.M. e che dopo anni di permanenza a Roma normalmente desidera stabilirvisi anche per il futuro. Lo scopo è quello di evitare che accedano a questi posti solo romani, incoraggiando la scelta in una platea più ampia. E' un costo che complessivamente pare sopportabile.

## **5. Temporaneità delle funzioni.**

### **5.1. La temporaneità.**

La temporaneità nelle funzioni è un problema storico e scottante che ha visto prime controverse applicazioni. L'art. 7 comma 2 ter dell'Ordinamento Giudiziario è intervenuto in termini di temporaneità con malcelati intenti punitivi nei confronti dei G.I.P. prevedendo una permanenza massima di sei anni. La norma, poi ampliata a dieci anni dallo stesso legislatore, nulla ha apportato alla professionalità dei G.I.P. rivelandosi un mero fattore di rigidità. D'altro canto il C.S.M. a partire dalla Circolare per la formazione delle tabelle del 1991 aveva introdotto un termine decennale di permanenza nella stessa posizione tabellare per motivi del tutto condivisibili: evitare perdite di motivazione, assuefazioni, possibili incrostazioni di potere. Sino al 1996 la norma era stata di fatto inapplicata, per motivi microcorporativi di semplice comodità: le esigenze di servizio che contrastavano con la rotazione erano sempre insormontabili e prevalenti. E' con l'introduzione nella Circolare per le tabelle 1996 - 1997 di una rigidità per alcune tipologie di sezioni (distaccate, fallimentari, societarie,) che, per effetto imitativo e di parità di trattamento, la temporaneità viene universalmente applicata. Ma questo doveva essere il primo passo verso la creazione di percorsi professionali che valorizzassero specializzazioni e capacità per diffonderle in altri settori ed uffici e che incoraggiassero un ricambio graduale e ragionato. In assenza di ciò la temporaneità è stata vista troppo spesso come una mannaia che provoca perdita di saperi e competenze, più da eludere, che da rispettare. Il risultato è il fastidio con cui questa sorta di imposizione viene vista, dove i reali prezzi di perdita di professionalità si uniscono alle comodità messe in dubbio. Non si tratta di abbandonare il principio della temporaneità, ma di inserirlo in percorsi professionali e di renderlo congruo ed eventualmente differenziato a seconda delle specializzazioni per far sì che sia praticabile ed appetibile. Infine nei decreti legislativi è stato previsto il termine generale decennale. I termini utilizzati nel decreto legislativo su Accesso e Carriera sono ambigui, in quanto si parla di temporaneità per ogni incarico. Ma anche seguendo le interpretazioni più restrittive che limitano i trasferimenti all'interno agli uffici, l'impatto sarebbe devastante con la proliferazione di una mobilità selvaggia ed il crollo dei trasferimenti su base attitudinale.

Le esigenze che sottostanno alla proposta di temporaneità sono da ribadire: evitare perdite di

motivazioni, assuefazioni, incrostazioni di potere, ampliare il circuito delle conoscenze e vivificare con il rinnovamento gli uffici. Ciò va fatto evitando di provocare una mobilità che non può essere retta dall'amministrazione. Occorre quindi intervenire utilizzando principalmente lo strumento tabellare per la sua flessibilità, limitando il ruolo della legge a statuire limiti minimi e massimi. Occorre poi incentivare i percorsi professionali.

## **5.2. Periodi di permanenza minimi e massimi.**

Occorre parlare di periodi massimi, ma anche minimi di permanenza, come del resto opportunamente faceva l'art. 21 L.11 agosto 1973 n.533 sulla giustizia del lavoro. Se si vuole davvero valorizzare le competenze occorre chiedere che il magistrato che voglia accedere ad una specializzazione debba garantire un periodo minimo di permanenza nella specializzazione ( quindi non all'ufficio) proprio per poter acquisire adeguatamente competenze e conoscenze.

Il periodo minimo di permanenza va fissato tra i tre ed i cinque anni, eventualmente lasciando la possibilità di disciplinarlo con regolamenti a seconda delle diverse funzioni, di cui alcune sono molto ambite, altre assai di meno.

Il tetto massimo di permanenza va fissato in un termine che può andare tra i dodici ed i quindici anni (ovvero tra il 8,3 % ed il 7,5 % annuo di mobilità). In assenza di studi in materia tale dato si ricava dal tasso di mobilità sostenibile, con l'ulteriore avvertenza che questo dovrebbe essere un mero tetto che riguarda la stessa posizione professionale, ipotesi che dovrebbe rivelarsi del tutto eccezionale e residuale in presenza di percorsi incentivati.

Resta da vedere se per alcune specifiche funzioni ( fallimentare, sezioni staccate, DDA, tribunale del riesame) il periodo massimo di permanenza non vada contenuta in dieci anni.

L'ipotesi di regolare la materia con alcuni tetti ed una regolamentazione che demanda alla soluzione tabellare darebbe quelle garanzie di flessibilità e di effettività che potrebbero risolvere il problema.

Nessun privilegio ( né tanto meno indennità) dovrebbe essere previsto per il trasferimento dei magistrati che hanno raggiunto il tetto massimo di permanenza, sia per la sua congruità, sia perché prefissato. Vanno invece previsti dei percorsi preferenziali per il passaggio ad altre funzioni o uffici della stessa specializzazione e delle facilitazioni per i trasferimenti dopo un certo periodo di permanenza. Si arriverebbe quindi ad avere percorsi preferenziali tra gli otto ed i dodici anni o tra i dieci ed i quindici anni, a seconda di quale tetto si scelga.

In tal modo il problema temporaneità si può sdrammatizzare e risolvere nell'attuazione di percorsi professionali.

## **6. Riepilogo delle proposte.**

- a) Passaggio della competenza sulla ripartizione degli organici dal Ministero alla sinergia Ministero - C.S.M.**
- b) Eliminazione delle competenze ministeriali in tema di esecuzione dei trasferimenti.**
- c) Sistema più flessibile e partecipato per la ripartizione e la modifica degli organici, con coinvolgimento di Consigli Giudiziari, Ministero e CSM.**
- d) Creare in tutti i Tribunali o bacini di più Tribunali sezioni specializzate fallimentari, famiglia e G.I.P.**
- e) Vincolare in bacini infradistrettuali tutti i Tribunali con organico inferiore a 20 magistrati con la creazione di sezioni specializzate comuni che tengono udienza in sedi diverse ed eventualmente itineranti.**

- f) Percorsi professionali per grandi branche di materie (lavoro, economia, famiglia e minori, esecuzione e sorveglianza, libertà) con precedenza assoluta o valutazioni preferenziali nello stesso circuito specializzato.
- g) Abrogare le rigidità degli artt. 2 bis, ter e quater O.G.
- h) Attribuire i bandi di trasferimento al C.S.M. lasciando discrezionalità su numero e tipologia annuale ( conferma art. 192 O.G.).
- i) Eliminare l'applicazione ai magistrati della L. n.100 ( salvo che per le zone disagiate)
- j) Procedura concorsuale per i trasferimenti (ricalcando l'art 192 O.G.)
- k) Contestualità tra arrivi e partenze nei trasferimenti prevedendo due periodi l'anno in cui i trasferimenti vengono eseguiti.
- l) Periodo di legittimazione per i trasferimenti a domanda di tre anni ( come l'art 194 O.G.).
- m) Pubblicazione a parte dei posti dei percorsi specializzati ( sull'esempio di posti in materia di lavoro).
- n) Periodi di permanenza minima nei circuiti specializzati quando si accede a domanda.
- o) Unificare la normativa sulle sedi disagiate.
- p) Rivedere la legge n.133, sia quanto a individuazione delle sedi, sia quanto a riqualificazione delle indennità.
- q) Aumentare il numero di semidirettivi nelle sedi disagiate ( passando da una proporzione 1/10 a 1/5 o 1/8).
- r) Assegnazione temporanea di magistrati esperti nelle sedi disagiate.
- s) Temporaneità di permanenza negli uffici disciplinata per via tabellare.
- t) Tetto massimo di permanenza di dodici - quindici anni.
- u) Agevolazioni per i trasferimenti dopo otto - dieci anni e prima dei dodici - quindici.

**Questioni che si interconnettono con altre problematiche:**

**Composizione e ruolo dei Consigli Giudiziari.**

**Composizione e ruolo delle Conferenze di servizio degli Uffici giudiziari.**

**Passaggio di funzioni tra requirente e giudicante e viceversa.**

**Eventuale permanenza massima negli uffici di P.M.**

**Ricollocamento dei direttivi una volta finito il periodo di direzione.**