

Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario

D.L. 193/2009 - A.C. 3084

Elementi per l'istruttoria legislativa

Numero del disegno di legge di conversione	3084
Numero del decreto-legge	193 del 29 dicembre 2009
Titolo del decreto-legge	Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario
Iter al Senato	No
Numero di articoli	5
Date:	
<i>emanazione</i>	29 dicembre 2009
<i>pubblicazione in Gazzetta ufficiale</i>	30 dicembre 2009
<i>assegnazione</i>	30 dicembre 2009
<i>scadenza</i>	28 febbraio 2010
Commissione competente	Il Giustizia
Pareri previsti	I Affari Costituzionali, V Bilancio, VI Finanze (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria) e XI Lavoro

Contenuto

Il decreto-legge, entrato in vigore il 31 dicembre, consta di cinque articoli (l'ultimo dei quali disciplina la sola entrata in vigore). Esso interviene in materia di **funzionalità del sistema giudiziario** attraverso la proroga delle funzioni dei magistrati onorari (art. 1), misure volte alla copertura di sedi giudiziarie rimaste vacanti per difetto di magistrati richiedenti (artt. 2 e 3) e interventi diretti ad accelerare la digitalizzazione della giustizia nel processo civile e penale (art. 4).

L'**articolo 1**, comma 1, attraverso una novella all'art. 245 del decreto legislativo n. 51 del 1998, **proroga** a non oltre il 31 dicembre 2010 l'applicabilità delle disposizioni relative all'**impiego dei magistrati onorari** nei tribunali ordinari e nelle procure presso i tribunali ordinari contenute nel regio decreto n. 12 del 1941 (*Ordinamento giudiziario*). La proroga si rende necessaria per assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari fino all'approvazione della riforma organica della magistratura onoraria, di cui il Consiglio dei ministri – come riferito nella relazione illustrativa – ha già avviato la discussione. In base al **comma 2**, fino alla richiamata riforma della magistratura onoraria e comunque non oltre la data del 31 dicembre 2010, sono **prorogati nelle funzioni** i giudici onorari (**GOT**) e i vice procuratori onorari (**VPO**) **il cui termine era in scadenza al 31 dicembre 2009**.

Rispetto alla precedente disposizione di proroga contenuta nell'art. 14 del d.l. n. 248 del 2007 (conv. dalla legge n. 31 del 2008), tra i destinatari della medesima non sono ricompresi anche i giudici onorari presso i tribunali per i minorenni.

Gli articoli 2 e 3 del decreto-legge in esame sono diretti a fronteggiare la situazione relativa alle **carenze di organico di magistrati nelle cd. sedi disagiate** ovvero nelle sedi degli uffici giudiziari meno richiesti. Essi lasciano impregiudicata la disposizione introdotta dall'art. 13, comma 2, del D.Lgs 160 del 2006 che impedisce che i magistrati di prima nomina possano essere destinati a svolgere le funzioni requirenti, giudicanti monocratiche penali o di GIP o di GUP, prima del conseguimento della prima valutazione di professionalità.

L'**articolo 2** novella la legge n. 133 del 1998 recante la disciplina-quadro sulla copertura di sedi disagiate. In particolare, si prevede:

- l'**aumento da 60 ad 80** del numero massimo delle **sedi disagiate** individuate ogni anno dal CSM.

- l'aumento **da 100 a 150** del numero massimo dei **magistrati** provenienti da sedi non disagiate che, una volta conseguita la prima valutazione di professionalità, possono essere destinati d'ufficio a sedi disagiate.
- l'**abrogazione della disciplina delle sedi a copertura immediata** (che il CSM, nel numero massimo di 10, doveva individuare tra quelle rimaste vacanti per difetto di aspiranti dopo due successive pubblicazioni), per il trasferimento nelle quali operava una disciplina speciale, che sostanzialmente prescindeva dall'esistenza di manifestazioni di consenso o di disponibilità da parte del magistrato.

L'**articolo 3** introduce una **disciplina transitoria** applicabile fino al **31 dicembre 2014**, in parte mutuata da quella abrogata dei trasferimenti d'ufficio nelle sedi a copertura immediata. Essa si applica solo alle sedi disagiate rimaste scoperte per mancanza di aspiranti e per le quali i magistrati non abbiano manifestato il consenso o la disponibilità al trasferimento. In tali ipotesi, il CSM dispone il **trasferimento d'ufficio tra i magistrati in servizio nel distretto di corte d'appello** interessato dalle scoperture; il trasferimento può essere disposto **anche in deroga al divieto di passaggio da funzioni** giudicanti a requirenti (e viceversa) all'interno di distretti della stessa regione. Nell'ambito distrettuale, i trasferimenti sono operati dagli uffici con minori percentuali di scoperture d'organico; nell'ambito dell'ufficio, il magistrato trasferito è quello con minore anzianità nel ruolo. Il trasferimento d'ufficio può essere disposto nei confronti dei seguenti soggetti: magistrati che hanno superato la prima o la seconda valutazione di professionalità, con esclusione di coloro che hanno conseguito valutazioni superiori (quindi magistrati con almeno 4 anni e non più di 12 anni di anzianità); magistrati cd. ultradecennali, ovvero che svolgono da oltre 10 anni le stesse funzioni; magistrati che si trovano nella stessa posizione tabellare o nello stesso gruppo di lavoro nell'ambito delle stesse funzioni e che allo spirare del periodo massimo di permanenza nell'ufficio (10 anni) non hanno fatto domanda di trasferimento ad altra funzione o altro gruppo di lavoro. La disposizione detta inoltre precisi **limiti ai trasferimenti d'ufficio**, legati a particolari condizioni soggettive del magistrato o alla sede in cui opera (altre sedi disagiate o sedi nelle quali il trasferimento provocherebbe, nella sede di servizio, vacanze superiori al 20%). A favore dei magistrati trasferiti d'ufficio nelle sedi disagiate ai sensi della disciplina in esame si applicano i **benefici economico-giuridici** previsti dalla legge 133 del 1998 (artt. 2, 3 e 5).

L'**articolo 4** mira a completare il processo di digitalizzazione della giustizia avviato con il D.P.R. n. 123 del 2001. Il **comma 1** demanda ad uno o più decreti del Ministro della giustizia l'individuazione delle regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in attuazione dei principi previsti dal Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs n. 82 del 2005). Il **comma 2** prevede l'estensione dell'uso della posta elettronica certificata a tutte le comunicazioni e le notificazioni per via telematica nel processo civile e penale, anche ai sensi delle regole tecniche che saranno introdotte dai D.M. giustizia di cui al comma 1. Il **comma 3** novella l'art. 51 del D.L. 112/2008 (L. 133/2008), al fine di ovviare ad "alcune complessità procedurali dalle quali è derivata una sensibile dilatazione dei tempi di attuazione delle notifiche telematiche". In particolare, entro il 10 settembre 2010, il Ministro della giustizia con D.M. accerterà la funzionalità dei servizi di comunicazione, individuando gli uffici giudiziari nei quali troveranno applicazione le disposizioni sulle notificazioni e comunicazioni telematiche; in tali uffici, l'avvio della nuova disciplina sulle comunicazioni e notificazioni telematiche è fissato al quindicesimo giorno successivo alla data di pubblicazione dei D.M. La trasmissione telematica degli atti (all'indirizzo di posta elettronica certificata) riguarda, nel processo civile, le notificazioni e le comunicazioni alle parti costituite in giudizio e ai consulenti tecnici e, nel processo penale, le notificazioni a persona diversa dall'imputato disciplinate da specifiche disposizioni del c.p.p. I **commi 4 e 5** intervengono sulla disciplina delle spese di giustizia di cui al D.P.R. n. 115 del 2002, con la finalità di disincentivare il ricorso alle copie cartacee degli atti processuali. La digitalizzazione, ai sensi del **comma 6**, viene finanziata con il maggior gettito derivante dalle modifiche introdotte alla disciplina dei diritti di copia; il **comma 7** prevede apposite convenzioni tra Ministero e CONSIP per la realizzazione delle innovazioni tecnologiche; il **comma 8** introduce una serie di modifiche al c.p.c., necessarie per il completamento del processo di informatizzazione del processo civile, tra le quali un nuovo art. 149-*bis*, che disciplina in termini generali il ricorso alle procedure telematiche per l'esecuzione delle notificazioni, a mezzo posta elettronica certificata. Il **comma 9** reca disposizioni per l'attuazione dei pagamenti telematici nel settore della giustizia; il **comma 10**, ai fini di un monitoraggio più efficiente del funzionamento della giustizia, demanda ad un regolamento la disciplina dei dati statistici dell'amministrazione; infine il **comma 11** ha la finalità di semplificare le procedure di autorizzazione delle spese continuative relative alla gestione dei sistemi informatici del Ministero della giustizia.

Relazioni allegate

Il provvedimento è corredato, oltre che della relazione illustrativa, della relazione tecnica e dell'allegato, previsto dall'articolo 17, comma 30, della legge n. 127 del 1997, recante il testo delle norme espressamente

modificate o abrogate dal decreto-legge. Al provvedimento non sono allegate né l'analisi tecnico-normativa (ATN), né l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Con riferimento alla **proroga dei magistrati onorari**, il termine fissato dall'art. 245 del d.lgs. n. 51 del 1998 è già stato in precedenza prorogato dai seguenti provvedimenti d'urgenza: d.l. n. 354 del 2003, convertito dalla l. n. 45 del 2004 che ha procrastinato il termine originario al 2 giugno 2006; d.l. n. 273 del 2005, convertito dalla l. n. 51 del 2006, che ha differito il suddetto termine al 2 giugno 2008; d.l. n. 95 del 2008, convertito dalla l. n. 127 del 2008, che ha previsto un'ulteriore proroga al 31 dicembre 2009. La durata in carica dei magistrati onorari è stata oggetto anche dei seguenti interventi d'urgenza: d.l. n. 115 del 2005 convertito dalla l. n. 168 del 2005 che ha confermato i magistrati onorari per un periodo di ulteriori due anni dopo il termine dell'incarico; d.l. n. 248 del 2007, convertito dalla l. n. 31 del 2008, che ha confermato nelle rispettive funzioni – “fino alla riforma organica della magistratura onoraria e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2009” – i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari il cui mandato sarebbe scaduto entro il 31 dicembre 2007.

Per quanto riguarda la **copertura delle sedi disagiate**, si richiama il d.l. n. 143 del 2008 convertito dalla l. n. 181 del 2008, che ha modificato la legge 4 maggio 1998, n. 133, recante la disciplina-quadro sulla copertura di sedi disagiate.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Le premesse del decreto-legge evidenziano la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per garantire la funzionalità del sistema giudiziario. Come si evince anche dalla relazione illustrativa, la proroga dei magistrati onorari viene fondata sull'esigenza di evitare un vuoto normativo suscettibile di pregiudicare la funzionalità degli uffici giudiziari, in attesa della riforma organica della magistratura onoraria; gli interventi straordinari e transitori sulle sedi disagiate rispondono all'esigenza di assicurare la copertura di tali sedi, concentrate soprattutto nel sud d'Italia, che si trovano in condizioni di non potere più operare per carenza di magistrati; le disposizioni sul processo telematico mirano infine ad una più efficiente allocazione delle risorse, alla luce del pregiudizio per la finanza pubblica conseguente all'incremento degli esborsi subiti in conseguenza della violazione del principio di ragionevole durata del processo e delle connesse infrazioni degli obblighi assunti in sede comunitaria.

Nel parere dell'11 gennaio, il CSM esprime perplessità in merito alla scelta del legislatore di ricorrere allo strumento del decreto-legge in materia di digitalizzazione della giustizia, ritenendo che sarebbe stato preferibile che si fosse proceduto “nelle vie ordinarie, attraverso una procedura che avrebbe consentito a più organi, Istituzionali e tecnici, di essere sentiti”.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento incide sulla materia di competenza esclusiva dello Stato contemplata dall'articolo 117, secondo comma, lett. l) Cost. (nella parte giurisdizione e norme processuali).

Conformità con altri principi costituzionali

Con riferimento alle disposizioni in materia di trasferimento d'ufficio a sedi disagiate, si ricorda che l'art. 107, primo comma, Cost., nello stabilire il principio dell'inaffidabilità dei magistrati, prevede che essi non possano essere destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del CSM adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso. Al riguardo, la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione afferma la compatibilità delle nuove norme con le garanzie d'inaffidabilità dei magistrati, così come interpretate dalla Corte costituzionale; al riguardo, richiama la sentenza n. 172/1982, nella quale la Corte ha chiarito che l'art. 107 Cost. “attribuisce al Consiglio superiore della magistratura soltanto la competenza a pronunciare il provvedimento di trasferimento ad altra sede, ma non prescrive che la valutazione dei motivi debba essere necessariamente rimessa caso per caso alla discrezionalità dello stesso Consiglio e non possa, invece, essere fatta direttamente dalla legge con una disposizione generale” e che “Rientra, per contro, nell'ambito del potere discrezionale spettante al legislatore ordinario o provvedere direttamente con una disposizione vincolante [omissis] ovvero rimettere la valutazione nei singoli casi al Consiglio superiore (articolo 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511), salva sempre la competenza dello stesso Consiglio ad emettere il relativo provvedimento”.

Si ricorda che, nella seduta del 12 gennaio, l'Assemblea ha respinto la questione pregiudiziale presentata dal gruppo dell'IDV, nella quale si ritenevano le disposizioni in materia di trasferimento d'ufficio dei magistrati in violazione dell'art. 107 Cost. e del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Le disposizioni del decreto-legge, che intervengono su specifici profili afferenti al settore della giustizia (magistratura onoraria; trasferimenti d'ufficio dei magistrati a sedi disagiate; processo telematico) hanno l'obiettivo di garantire una piena funzionalità del sistema giudiziario.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 4:

- al **comma 1**, demanda ad uno o più decreti del Ministro della giustizia (da adottarsi di concerto col Ministro per la P.A. e l'innovazione e sentiti il Garante della privacy ed il CNIPA) l'individuazione delle regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in attuazione dei principi previsti dal Codice dell'amministrazione digitale;
- al **comma 3** (che novella l'articolo 51 del d.l. n. 112 del 2008), stabilisce che entro il 10 settembre 2010, il Ministro della giustizia, sentiti il C.N.F. ed i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, accerta, con uno o più decreti di natura non regolamentare, la funzionalità dei servizi di comunicazione, individuando gli uffici giudiziari nei quali trovano applicazione le disposizioni sulle notificazioni e comunicazioni telematiche nel processo civile;
- al **comma 4**, interviene sul contenuto del regolamento previsto dall'art. 40 del TU spese di giustizia in materia di determinazione dell'importo dei diritti di copia;
- al **comma 9** (che reca disposizioni per la attuazione dei pagamenti telematici nel settore della giustizia), demanda ad un D.M. Giustizia (adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e sentito il CNIPA) il compito di determinare le modalità tecniche per il riversamento, la rendicontazione e l'interconnessione dei sistemi di pagamento, nonché il modello di convenzione che l'intermediario abilitato deve sottoscrivere per effettuare servizio;
- al **comma 10**, prevede l'adozione di un regolamento del Ministro della giustizia che disciplini la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'amministrazione all'archivio informatico centralizzato esistente.

Coordinamento con la normativa vigente

A parte la norma transitoria sul trasferimento d'ufficio nelle sedi disagiate e alcune disposizioni sul processo telematico, la maggior parte degli interventi è posto in essere attraverso l'uso della tecnica della novellazione.

Con riferimento al nuovo articolo 149-bis c.p.c., inserito dall'articolo 4, si prevede che la relata di notifica contenga le informazioni di cui all'articolo 148, secondo comma, con l'indicazione dell'indirizzo di posta elettronica presso cui l'atto è stato inviato al posto del luogo di consegna. Premesso che la disposizione richiamata riferita alla notifica a mezzo posta, prevede che la relazione indichi, oltre al luogo di consegna dell'atto, alla persona alla quale il medesimo è notificato e alle sue qualità, anche le ricerche fatte dall'ufficiale giudiziario, i motivi della mancata notifica e le notizie raccolte sulla reperibilità del destinatario, occorre valutare la validità dell'indicazione di tali informazioni anche nel caso di notifica a mezzo di posta elettronica.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Il decreto-legge in parte riprende l'AS 1440, attualmente all'esame del Senato, nella parte relativa alla copertura delle sedi disagiate e alle disposizioni in materia di processo telematico (con riferimento in particolare all'uso generalizzato della posta elettronica certificata nelle notificazioni e comunicazioni di atti processuali).

Impatto sui destinatari delle norme

Il provvedimento esplica i suoi effetti sulla magistratura onoraria (attraverso la proroga delle funzioni), sulla magistratura ordinaria (intervenendo sulla disciplina del trasferimento d'ufficio nelle sedi disagiate), sui soggetti coinvolti nel processo e sugli operatori amministrativi (in relazione alla digitalizzazione della giustizia).

Formulazione del testo

Occorre un chiarimento sulla formulazione dell'articolo 1, comma 2, relativo alla proroga delle funzioni di GOT e VPO; la disposizione, infatti, da un lato fa riferimento alla data di scadenza del mandato dei GOT e dei VPO del 31 dicembre 2009 (data che coincide con l'entrata in vigore del decreto-legge), dall'altro richiede che tali soggetti esercitino le funzioni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del

decreto-legge (e non alla precedente data di entrata in vigore del decreto-legge), rendendo di fatto inapplicabile la proroga tra la data di entrata in vigore del decreto-legge e la sua conversione.

All'articolo 4, comma 2, ultimo periodo, si fa riferimento al "decreto del Ministro della giustizia di cui al comma 1". Sia il primo periodo della medesima disposizione sia il comma 1 fanno invece riferimento a "uno o più decreti del Ministro della giustizia".

L'articolo 4, comma 11, prevede la necessarietà, ai sensi dell'art. 20, quinto comma, della legge n. 468 del 1978, delle spese continuative relative alla gestione dei sistemi informatici del Ministero della giustizia. Si segnala che la legge n. 468 del 1978 è stata integralmente abrogata, a decorrere dal 1° gennaio 2010, dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 51, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per cui il nuovo rinvio dovrebbe essere all'articolo 34, comma 4, di tale ultima legge.

SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO GIUSTIZIA

✉ st_giustizia@camera.it

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: D09193_0.doc