

Possibilità di assegnare a magistrati onorari, in via tabellare, ruoli stabili ad esaurimento per le controversie più risalenti nel tempo.

(Risposta a quesito del 25 luglio 2012)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 25 luglio 2012, ha adottato la seguente delibera:

“letta la nota del 13 gennaio 2012, con la quale il Presidente del Tribunale di ... ha posto un quesito nei seguenti termini: <<è possibile o meno configurare, quale previsione tabellare, la costituzione di ruoli stabili, ad esaurimento, composti dalle controversie di più risalente iscrizione a ruolo (ultradecennali ed ultraquinquennali) con assegnazione di tali ruoli a magistrati onorari in servizio presso il Tribunale di ...>>;

osserva quanto segue.

1. – Il Presidente del Tribunale di ... ha premesso di avere la necessità, nell’ambito della programmazione per lo smaltimento dei procedimenti civili, di riorganizzare i ruoli della seconda sezione civile, gravata al 30 giugno 2011 da una pendenza complessiva di circa 15.800 fascicoli, essendo assegnato alla stessa l’intero carico del contenzioso non specializzato, con una media di 1.500 fascicoli per magistrato.

Di tali procedimenti “307 risultavano iscritti in epoca ultradecennale e 3171 iscritti in epoca ultraquinquennale ma infradecennale”. Comunque tali pendenze costituivano il risultato di un programma di definizione dei procedimenti di più risalente iscrizione. Alla data del 31 dicembre 2011 è stata accertata sia l’ulteriore riduzione della pendenza dei giudizi d’iscrizione ultradecennale, ammontanti a 242, e quelli ultraquinquennali erano ridotti a un numero di 2898. Ciò però non ha inciso sulla pendenza totale, sempre ammontante a circa 15.000 cause in ragione delle sopravvenienze rilevanti.

Di qui la necessità, onde evitare il progressivo invecchiamento delle cause nuove e tenuto conto delle carenze di organico del tribunale, di prevedere “tre ruoli stralcio da 700 fascicoli cadauno, formati attraverso lo scardinamento delle controversie maggiormente risalenti pendenti sui ruoli della sezione, da affidare sino alla loro totale definizione a dei GOT sottoposti alla vigilanza del Presidente di Sezione.....giudicandosi che, alla luce dei dati statistici riferiti a tale categoria di magistrati si potrebbe, nel tempo massimo di 24-30 mesi, verosimilmente, giungere alla totale definizione di tali risalenti procedimenti.....tale soluzione garantirebbe nell’immediato una trattazione del contenzioso più recente decisamente più celere e nel medio periodo un importante abbattimento della mole di circa 15.000 fascicoli allo stato gravanti sulla seconda sezione civile del Tribunale di”.

Il Presidente ha, poi, precisato che “presso il Tribunale di ... stante l’insufficiente numero dei giudici onorari non è possibile utilizzare il modello dell’affiancamento per ciascuno dei ruoli civili tabellarmente previsti per la seconda sezione civile”; ha ulteriormente precisato che “all’esito di recenti interventi di perequazione tali ruoli si presentano attualmente omogenei sia quantitativamente che qualitativamente, con particolare riferimento al numero ed alla tipologia di procedimenti ultradecennali ed ultraquinquennali pendenti”; “allo stato non risulterebbe giustificabile l’utilizzo del metodo dell’affiancamento solo in relazione ad alcuni ruoli della sezione”.

2. - Il Consiglio ha già avuto modo di rilevare in passato come le questioni sollevate in sede di quesiti proposti all’organo di governo autonomo, qualora - come nel caso di specie - abbiano ad oggetto future variazioni tabellari, non possano costituire anticipazione della decisione sulla loro approvazione, ma unicamente rappresentare una lettura delle norme primarie e secondarie vigenti in relazione al caso concreto.

Passando all’esame delle questioni prospettate in questa sede, va premesso che con la Circolare in materia di organizzazione degli uffici per il triennio 2013 - 2015 sono state introdotte delle novità in tema di utilizzo dei giudici onorari.

Nel nuovo paragrafo 61 si è previsto che l'impiego dei GOT può essere modulato secondo i tre schemi essenziali dell'affiancamento, dell'assegnazione del ruolo autonomo e della supplenza del giudice professionale (¹).

(¹) Si riporta la norma:

61. – Giudici onorari di tribunale

61.1 – *Le proposte tabellari dovranno contenere specifiche indicazioni quanto alla destinazione ed alle funzioni dei giudici onorari di tribunale (GOT) assegnati, previa consultazione dei medesimi, alle singole sezioni degli uffici, ai sensi dell'art. 43 bis O.G..*

61.2 – *La proposta tabellare può prevedere l'impiego dei giudici onorari con i seguenti limiti:*

1) *per il settore civile:*

a) *i procedimenti cautelari e possessori, fatta eccezione per le domande proposte nel corso della causa di merito o del giudizio petitorio;*

b) *gli appelli avverso le sentenze del giudice di pace;*

2) *per il settore penale:*

a) *i procedimenti diversi da quelli previsti dall'art. 550 cpp;*

b) *i procedimenti che si trovino nella fase che comporti l'esercizio delle funzioni di giudice delle indagini preliminari o di giudice dell'udienza preliminare.*

c) *i procedimenti di appello del giudice di pace, come previsti dall'art. 39 D. Lgs. 28 agosto 2000, n. 274.*

L'utilizzo dei GOT può avvenire secondo i seguenti modelli:

1) *Ciascun giudice togato può essere affiancato da un giudice onorario di tribunale nella trattazione di procedimenti individuati con criteri generali ed astratti.*

Al giudice togato deve, in questo caso, essere affidato un ruolo aggiuntivo.

Nelle sezioni penali il giudice togato, celebrata l'udienza di comparizione ex art. 555 c.p.p., stabilisce quale dei procedimenti speciali e quali dibattimenti assegnare ai giudici onorari.

Nelle sezioni civili il giudice togato, con riferimento a ciascun procedimento, delega compiti e attività, anche istruttorie purchè non complesse, al giudice onorario, affidandogli con preferenza i tentativi di conciliazione e i procedimenti speciali previsti dagli art. 186 bis e 423, primo comma, c.p.c.;

2) *In caso di significative vacanze nell'organico dell'ufficio, ai GOT può essere assegnato un ruolo, con esclusione delle seguenti materie:*

a) *per il settore civile:*

- *societaria e fallimentare;*

- *proprietà intellettuale ed industriale.*

b) *per il settore penale:*

- *i procedimenti tratti a giudizio con rito direttissimo.*

In queste ipotesi il Presidente di sezione o, in mancanza, un giudice togato individuato con la procedura di cui al par. 33.7, esercita le funzioni di coordinatore e referente dei GOT per ciascuna sezione civile e penale o per la sezione promiscua.

3) *Fermi tutti i limiti di materia su evidenziati, i giudici onorari possono comunque essere destinati in supplenza dei giudici professionali anche nei collegi.*

61.3 – *Nelle proposte, in ogni caso, debbono essere specificati i criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione degli affari devoluti ai giudici onorari e di sostituzione dei giudici professionali, nell'osservanza dei limiti stabiliti dall'art. 43 bis O.G. e dalle disposizioni che precedono.*

61.4 – *Del deposito delle proposte tabellari deve essere data tempestiva comunicazione a tutti i giudici onorari di tribunale i quali possono prenderne visione e presentare le loro osservazioni per iscritto, oppure mediante posta elettronica, al Consiglio Giudiziario entro 10 giorni dalla comunicazione del deposito. Le osservazioni e*

Nella risoluzione del 25 gennaio 2012 il Consiglio ha avuto modo di fornire una serie di linee interpretative della nuova normativa che è il caso di ribadire preliminarmente in questa sede.

2.1 - Il punto 61.2, seconda parte, n. 1, stabilisce che ciascun giudice togato può essere affiancato da un giudice onorario nella trattazione di procedimenti individuati con criteri generali ed astratti. Viene dunque ribadita l'imposizione dell'obbligo in capo al Dirigente dell'ufficio di previamente individuare le categorie di procedimenti la cui trattazione può essere affidata al giudice onorario in affiancamento.

Ulteriore previsione di carattere generale è quella che impone di affidare al giudice togato affiancato un ruolo di procedimenti aggiuntivo rispetto a quello di cui è già titolare in forza della posizione tabellare occupata. Solo in tal modo, infatti, questo modello di impiego della magistratura onoraria può essere reso compatibile con la previsione di cui al secondo comma dell'art. 43-bis O.G., secondo cui i giudici onorari di tribunale “non possono tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari” ⁽²⁾.

In ordine al problema della individuazione dei giudici togati ai quali affiancare il magistrato onorario, si è detto nella Risoluzione citata che sarà sempre necessario procedere ad apposito interpello all'interno delle singole sezioni per l'acquisizione delle disponibilità.

Nel caso in cui queste ultime superino il numero dei GOT in servizio, si potrà procedere in un duplice modo: il Presidente di sezione o il coordinatore della stessa potrà scegliere i magistrati affidatari del ruolo aggiuntivo seguendo la procedura di cui al par. 33.7 della circolare tabelle, facendo applicazione di criteri valutativi delle attitudini che saranno stati preventivamente fissati nel progetto tabellare; in caso di parità di attitudini, saranno preferiti i magistrati con maggiore anzianità di servizio e, in ulteriore subordine, quelli più anziani nel ruolo della magistratura. Ulteriore modalità operativa potrà essere quella di prevedere che ogni GOT sia affiancato a due o più giudici togati, secondo il numero delle disponibilità registrate, ovviamente operando, in senso riduttivo, sull'entità del ruolo aggiuntivo da assegnare a ciascun giudice professionale.

Mancando disponibilità espresse da parte dei giudici togati o in caso di numero insufficiente delle stesse, invece, i magistrati affidatari saranno individuati di ufficio in base al criterio della maggiore

deduzioni, ammesse solo per le loro attribuzioni, restano depositate ulteriori 5 giorni per consentire entro tale termine eventuali controdeduzioni.

61.5 – I dirigenti degli uffici giudiziari dovranno, in ogni caso, sia in sede centrale che in sede decentrata, favorire le attività dirette alla formazione professionale dei magistrati onorari.

61.6 – Ogni anno il dirigente dell'ufficio, entro il 31 dicembre, trasmette al Consiglio giudiziario ed al CSM una relazione, da inserire nel fascicolo di cui al par. 17, sulle modalità di utilizzo dei GOT e sui risultati conseguiti.

61.7 – Le norme di questo capo si applicano in quanto compatibili anche al ruolo dei magistrati onorari eventualmente istituiti in via temporanea.

⁽²⁾ Il magistrato togato, vista la consistenza del proprio ruolo, è “impedito” alla relativa gestione se non adeguatamente supportato. In sostanza, si recupera la nozione “estesa” di “impedimento” elaborata dal Consiglio con la risoluzione del 16 luglio 2008, richiamata al punto 2, configurabile in tutte quelle situazioni non strettamente riconducibili ad impegni processuali coincidenti con una certa udienza, ma in cui debba comunque considerarsi il complessivo carico di lavoro del giudice in un determinato arco temporale, che può essere fronteggiato solo con l'utilizzazione di un GOT, cui attribuire parte degli affari del giudice togato in tal modo impedito, fatti ovviamente salvi gli affari che il magistrato onorario non può comunque trattare per divieto normativo o per previsione tabellare. Del resto, l'individuazione, in via generale ed astratta, dei procedimenti assegnabili ai GOT attraverso il meccanismo del ruolo aggiuntivo potrebbe consentire una riduzione dei carichi dei ruoli principali, ciò comportando in partenza il raggiungimento degli obiettivi sottesi alla risoluzione del 16 luglio 2008, con un più adeguato e funzionale utilizzo delle energie e risorse professionali dei magistrati togati.

anzianità nel ruolo della magistratura, salvo diverse ragioni organizzative da esplicitare nel decreto motivato di scelta.

In ordine alle modalità di formazione dei ruoli aggiuntivi si è detto nella Risoluzione che i criteri di formazione sono ovviamente rimessi al potere organizzativo del Dirigente. Ad esempio (e per quanto certamente rileva in questa sede), potrebbe essere utilizzato il criterio delle cause di più antica iscrizione, in misura uguale per ciascun ruolo, anche da scorporare da tutti gli altri ruoli, soprattutto laddove venga in rilievo l'esigenza di coinvolgere i GOT in programmi di smaltimento dell'arretrato, con ruoli eventualmente implementati anche con cause di nuova iscrizione e sempre nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi tabellari previsti; altro criterio potrebbe essere quello del carattere seriale di certe controversie, ricorrente in alcune tipologie di contenzioso in certe zone del paese, o del ridotto valore economico delle stesse.

La formazione dei ruoli aggiuntivi dovrà essere calibrata, sia dal punto di vista qualitativo sia sotto il profilo quantitativo, sulla consistenza iniziale dei ruoli principali, allo scopo di realizzare finalità di maggiore efficienza nella complessiva gestione dell'ufficio e di garantire l'equilibrio tra i ruoli.

2.2 - Il par. 61.2, seconda parte, n. 2, in controtendenza rispetto alla precedente circolare, ha previsto, come modalità di impiego della magistratura onoraria sicuramente residuale rispetto al modello dell'“affiancamento”, la possibilità di assegnazione di un ruolo autonomo, subordinando questa eventualità all'accertata sussistenza di “*significantive vacanze nell'organico dell'ufficio*”.

In ordine all'accertamento di tale presupposto, premesso che, negli uffici divisi in sezioni, le vacanze in organico considerate dalla norma possono anche essere quelle relative alla singola sezione dell'ufficio, occorre in primo luogo evitare di ingabbiare tale valutazione nell'ambito di uno stretto rapporto numerico tra pianta organica di diritto e copertura della stessa. Appare infatti opportuno considerare anche la “mancanza” duratura (per usare la terminologia di cui all'art. 43bis O.G. e dipendente dalle cause più varie: malattie; congedi ordinari o straordinari; ecc.) di magistrati, pur in servizio nell'ufficio, alla stregua di elemento capace di esaltare la valenza negativa di pur limitate – sulla carta – scoperture di organico, lasciando ampio spazio alla inevitabile, ma responsabile, discrezionalità del Dirigente dell'ufficio nel governo della complessa organizzazione giudiziaria ⁽³⁾.

Un valido sistema, allora, appare quello di collegare tale valutazione all'impossibilità di attivare gli ordinari strumenti destinati a sopperire alla sofferenza organizzativa indotta dalle carenze di organico, da impedimenti di magistrati titolari o da cause di altra natura, secondo la scansione disegnata dalla nuova circolare su applicazioni e supplenze del 21 luglio 2011 ⁽⁴⁾.

Il Consiglio ha avuto modo di precisare pure che, proprio perché è necessario evitare di limitare la valutazione delle significative vacanze di organico nell'ambito di uno stretto rapporto numerico tra pianta organica di diritto e copertura della stessa, la valutazione può essere estesa anche ai carichi di lavoro e alla tipologia di procedimenti che gravano sui singoli giudici.

Chiarito ciò, deve considerarsi sicuramente *significativa* la vacanza anche di un solo posto in una sezione con carichi di lavoro rilevanti e con procedimenti complessi, tali da non consentire al dirigente la possibilità di procedere a una redistribuzione dei ruoli solo tra i magistrati togati.

3. – Chiariti in via generale i profili relativi all'utilizzo dell'attività dei GOT e dovendo rispondere allo specifico quesito posto dal Presidente del Tribunale di ..., va in primo luogo ribadito che il modello organizzativo dell'*affiancamento* è utilizzabile in via principale, mentre quello dell'*assegnazione del ruolo autonomo* è solo residuale.

⁽³⁾ In tal senso anche la Relazione alla circolare tabelle per il triennio 2012/2014.

⁽⁴⁾ Si legge al punto e) della Relazione alla circolare su applicazioni e supplenze del 21 luglio 2011 che “è stata introdotta una sorta di *progressione* nelle possibilità di utilizzo di tali strumenti di governo delle temporanee difficoltà organizzative, che impone di fare ricorso, nell'ordine, all'assegnazione interna e/o alla supplenza, alle tabelle infradistrettuali, al magistrato distrettuale, all'applicazione endodistrettuale e, come *extrema ratio*, all'applicazione extradistrettuale”.

Proprio per tale ragione non si può escludere la possibilità del ricorso al modulo organizzativo dell'*affiancamento* sulla base del rilievo generico della disparità tra il numero dei magistrati togati e quello dei giudici onorari.

La scelta dei magistrati togati cui affiancare il giudice onorario e, contestualmente, affidare un ruolo aggiuntivo deve avvenire sulla base dei criteri che si sono indicati sub n. 2.

Peraltro, nei casi in cui il numero dei GOT sia inferiore a quello dei magistrati togati, si può prevedere che più magistrati togati siano affiancati dallo stesso GOT per gestire i ruoli aggiuntivi di ciascuno di essi, formati sulla base di criteri oggettivi e predeterminati.

Come pure si è già detto sub n. 2 e proprio al fine di rispondere alle esigenze prospettate nel quesito in esame, se il ricorso all'*affiancamento* del giudice onorario al magistrato togato è finalizzato ad attuare un programma di smaltimento dei procedimenti civili, per la formazione dei ruoli aggiuntivi può essere utilizzato il criterio della selezione delle cause di più antica iscrizione, in misura uguale per ciascun ruolo, anche da scorporare da tutti gli altri ruoli, nell'esercizio dei poteri di riorganizzazione degli stessi attribuiti al Dirigente.

Solo se non sia possibile ricorrere a tali moduli organizzativi possono essere assegnati ai GOT dei ruoli autonomi; questi ultimi, però, devono essere sempre formati in seguito alla riorganizzazione dei ruoli esistenti, con una redistribuzione dei procedimenti sulla base di criteri oggettivi e predeterminati e con specifica previsione tabellare che degli stessi sono titolari dei magistrati togati, ancorché i relativi posti siano vacanti.

Tanto premesso, il Consiglio

delibera

di rispondere al quesito indicato in premessa nel modo seguente:

- I) Nell'ambito di programmi di smaltimento dei procedimenti civili non è possibile costituire, per assegnarli a magistrati onorari, ruoli autonomi "*ad esaurimento, composti dalle controversie di più risalente iscrizione a ruolo (ultradecennali ed ultraquinquennali)*", di cui non siano tabellarmente titolari magistrati togati.
- II) Il modello organizzativo dell'*affiancamento* è utilizzabile in via principale, mentre quello dell'*assegnazione del ruolo autonomo* al G.O.T. è residuale e si può far ricorso ad esso solo in caso di *significative vacanze di organico*.
- III) Non si può escludere il ricorso al modulo organizzativo dell'*affiancamento* sulla base del rilievo generico della disparità tra il numero dei magistrati togati e quello dei giudici onorari. Nei casi in cui il numero dei GOT sia inferiore a quello dei magistrati togati, si può prevedere che più magistrati togati siano affiancati da un solo GOT, per gestire i ruoli aggiuntivi di ciascuno di essi, formati sulla base di criteri oggettivi e predeterminati.
- IV) Al fine di attuare un programma di smaltimento dei procedimenti civili, nella formazione dei ruoli aggiuntivi può essere utilizzato il criterio di selezione delle cause di più antica iscrizione, in misura uguale per ciascun ruolo, anche da scorporare da tutti gli altri ruoli, nell'esercizio dei poteri di riorganizzazione degli stessi attribuiti al Dirigente.
- V) Solo se non sia possibile ricorrere al modulo organizzativo dell'*affiancamento*, possono essere assegnati ai GOT dei ruoli autonomi; questi ultimi, però, devono essere sempre formati in seguito alla riorganizzazione dei ruoli esistenti, con una redistribuzione dei procedimenti sulla base di criteri oggettivi e predeterminati e con specifica previsione che degli stessi sono comunque titolari tabellarmente dei magistrati togati, ancorché i relativi posti siano vacanti."