

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

—————
Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 33

A.S. n. 1296: "Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e disposizioni in materia di organico della Corte di cassazione e di conferimento delle funzioni di legittimità".

**Legge delega, Corte di cassazione,
ordinamento giudiziario**

Ottobre 2002

INDICE

Articolo 3 (Tirocinio e formazione degli uditori giudiziari e aggiornamento professionale dei magistrati)	pag.	1
Articolo 4 (Riforma dei Consigli giudiziari ed istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione).....	pag.	4
Articolo 6 (Temporaneità degli incarichi direttivi).....	pag.	6
Articolo 8 (Revisione delle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari).....	pag.	7
Articolo 10 (Commissione speciale per le funzioni di legittimità).....	pag.	9
Articolo 12 (Modifiche all'organico della Corte di cassazione).....	pag.	10
Articolo 13 (Indennità di trasferta)	pag.	11

Articolo 3

(Tirocinio e formazione degli uditori giudiziari e aggiornamento professionale dei magistrati)

Con il presente articolo si prevede l'istituzione presso la Corte di cassazione di una Scuola della magistratura, struttura preposta alla formazione degli uditori giudiziari e all'aggiornamento professionale dei magistrati (in questa seconda ipotesi viene poi stabilita in un massimo di due mesi la durata dei relativi corsi). Alla predetta Scuola viene riconosciuta l'autonomia organizzativa ed attribuito personale dell'organico del Ministero della giustizia o comandato da altre amministrazioni (ma con onere a carico dello stesso Ministero). Un comitato direttivo di cinque membri, in carica per un quadriennio, rappresenta l'organo di vertice della struttura e provvede alla programmazione delle attività didattiche, avvalendosi delle proposte formulate dalle istituzioni elencate alla lettera d) del comma 1.

Si riconosce, poi, al magistrato partecipante ai corsi di aggiornamento il diritto, a richiesta dell'interessato e compatibilmente con le esigenze organizzative e funzionali degli uffici giudiziari, ad un periodo di congedo retribuito per tutta la durata del corso.

La RT valuta gli oneri per l'istituzione e il funzionamento della Scuola di formazione secondo le modalità di seguito descritte.

Le spese di primo impianto sono quantificate nella misura complessiva di 4,131 mln di euro e si riferiscono al solo anno 2002.

Le spese di funzionamento della struttura ammonterebbero a circa 1,933 mln di euro.

Le spese per i compensi ai docenti e per i rimborsi spese di viaggio e soggiorno sono quantificate sulla base dei costi dei corsi di formazione per i magistrati attualmente organizzati dal CSM, incrementandone poi l'importo complessivo a fini precauzionali. La RT indica in 60 il numero medio di corsi

all'anno presso le strutture del CSM, con la partecipazione a ciascun corso di 10 docenti, ai quali viene corrisposto un compenso unitario di 413,17 euro e una somma identica a titolo di rimborso delle spese di viaggio e soggiorno. Ne consegue un importo complessivo pari a quasi 496 mila euro. L'onere per i corsi presso la Scuola viene rideterminato, per motivi di prudenzialità, in circa 878 mila euro.

Al riguardo, pur valutando il cospicuo incremento dell'onere riconosciuto in via cautelativa (+77%, corrispondente, *coeteris paribus*, a 106 corsi annuali), sarebbe auspicabile che il Governo fornisse informazioni circa la durata dei corsi attuali, il numero di magistrati che li frequentano, la distribuzione territoriale delle sedi, i costi di funzionamento, al fine di valutare la congruità della stima contenuta nella RT, nonché la coerenza interna della stessa considerando la spesa in oggetto come una quota della spesa da sostenere per il funzionamento. Appare particolarmente significativo il dato relativo alla durata dei corsi, atteso, da un lato, che pare verosimile valutare in poco meno di due mesi la durata dei corsi futuri presso la Scuola, e, dall'altro, che tale fattore incide in senso direttamente proporzionale sia sui compensi erogati ai docenti che sui rimborsi per le spese di viaggio e soggiorno.

Le spese di viaggio e soggiorno per i partecipanti ai corsi vengono valutate pari a circa 1,291 mln di euro. Non essendo fornite ulteriori indicazioni di dettaglio, in quanto non si dispone di dati certi concernenti il numero di partecipanti, può essere solo osservato che tale somma rappresenta un valore pari a circa 1,5 volte quello indicato per la medesima tipologia di spesa relativa ai docenti. Considerando il numero verosimilmente più elevato dei partecipanti rispetto ai docenti e la necessità dei primi di permanere fuori sede per tutto il periodo del corso (mentre per i secondi sono configurabili periodi di permanenza presso la sede del corso più contenuti), sarebbero opportune ulteriori informazioni sulla quantificazione effettuata, anche perché la norma non specifica se tale voce riguarda solo i magistrati o anche gli uditori giudiziari.

Infine, vengono stimati dalla RT i costi per il comitato direttivo. Si prevedono una riunione settimanale dell'organo per un massimo di undici mesi all'anno e compensi lordi forfetari nella misura di 671,39 euro a seduta per il presidente e di 516,46 euro a seduta per ciascuno degli altri quattro componenti il comitato. L'onere viene calcolato su base mensile (costo di quattro sedute) e poi moltiplicato per undici, pervenendo al valore complessivo di circa 120 mila euro annui. Al riguardo, si chiede al Governo di fornire assicurazioni sul carattere onnicomprensivo dei compensi sopra indicati (includenti, quindi, anche i rimborsi spese).

Nel complesso, le spese di primo impianto sono quantificate in 4,131 mln di euro, mentre quelle di gestione (funzionamento, compensi ai docenti, rimborsi spese e comitato direttivo) ammonterebbero a 4,222 mln di euro.

Non si prevedono spese per il personale della Scuola, reperito fra quello in servizio presso il Ministero della giustizia. Presupponendo che la sede della Scuola sia a Roma e il personale ad essa destinato provenga per intero dal Ministero citato, non si hanno rilievi da formulare al riguardo, a condizione che lo *status* giuridico-economico del personale trasferito resti disciplinato secondo la normativa generale. Un'indicazione di massima sull'entità di tale spostamento di personale appare tuttavia opportuna, per valutare la possibile insorgenza di difficoltà operative presso il Ministero, che potrebbe costringere ad affrontare maggiori costi.

Articolo 4

(Riforma dei Consigli giudiziari ed istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione)

Con il presente articolo si delega il Governo ad istituire un consiglio direttivo presso la Corte di cassazione, e si disciplina la composizione dello stesso, stabilendo che i due terzi dei suoi componenti siano magistrati esercitanti funzioni di legittimità ed un terzo sia nominato tra professori universitari ed avvocati che possiedono determinati requisiti, e che ne siano membri di diritto il primo presidente e il procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Le ipotesi sottese alla quantificazione stimata dalla RT sono le seguenti: 1) la corresponsione del gettone di presenza ai soli componenti laici ; 2) l'indicazione di un numero complessivo di membri del consiglio direttivo pari a 9 (pertanto si avrebbero soltanto tre membri laici); 3) un gettone di presenza ammontante a 258,23 euro; 4) la convocazione di due sedute mensili per un massimo di undici mesi (totale 22 sedute). Sulla base dei suddetti parametri l'onere complessivo viene valutato in circa 17 mila euro.

Al riguardo, si osserva che sarebbe opportuno che fossero previste in via normativa le indicazioni contenute nella RT riguardanti l'ammontare del gettone di presenza, l'esclusione di ulteriori compensi oltre al gettone di presenza, l'erogazione limitata ai soli componenti laici e soprattutto il numero complessivo dei membri del consiglio direttivo, considerato che tra i criteri direttivi previsti nella legge delega tali parametri, fondamentali per la quantificazione dell'onere, non vengono menzionati.

Lo stesso articolo 4 innova la disciplina concernente i consigli giudiziari, stabilendo che ognuno sia composto da cinque magistrati (di cui due di diritto) e quattro componenti non togati, mentre due magistrati e tre togati dovrebbero rivestire il ruolo di membri supplenti. Vengono poi indicati i principi in merito alle modalità di nomina o selezione dei componenti i consigli giudiziari. Infine, viene

formulato un elenco contenente le nuove competenze che si intende attribuire ai predetti organi, oltre quelle già previste: si tratta fundamentalmente di attività di vigilanza sul comportamento dei magistrati e sull'andamento degli uffici, di predisposizione delle tabelle in merito al lavoro svolto nel distretto di Corte d'appello, di formulazione di valutazioni sui magistrati, di adozione di alcuni provvedimenti relativi allo stato dei magistrati ecc.

La RT utilizza criteri analoghi a quelli prima indicati per la quantificazione dell'onere relativo al consiglio direttivo della Corte di cassazione. Viene, in particolare, ribadito che il gettone di presenza (lievemente inferiore a quello previsto per i membri del consiglio direttivo e pari a 206,58 euro) verrà erogato soltanto ai consiglieri laici. La stima dell'onere tiene poi conto del numero (26) di Corti d'appello presenti sul territorio nazionale, presso le quali si incardineranno altrettanti consigli giudiziari, pervenendo, sulla base di 22 sedute annue, ad un onere complessivo di quasi 473 mila euro annui.

Al riguardo, si ribadiscono le osservazioni formulate precedentemente in merito al grado di certezza circa gli emolumenti corrisposti e l'esclusione di trattamenti di missione, ossia in merito alla necessità che i criteri cui è ispirata la RT siano tradotti in norme. Lo stesso problema si pone circa l'esclusione dai compensi per i membri togati degli uffici *de quibus*, per la quale sarebbe opportuno che il Governo fornisse delucidazioni in merito all'attuale situazione riguardante i compensi dei consiglieri giudiziari. Ciò in quanto, ove si riscontrasse che attualmente vengono erogati gettoni di presenza o altri trattamenti economici ai magistrati per lo svolgimento delle funzioni presso tali collegi, l'effetto sarebbe, sulla base della RT, una modifica *in peius*, a fronte però di un cospicuo incremento di competenze, attualmente afferenti ad altri uffici, che si intende attribuire ai consigli giudiziari.

Stante la tipologia del trattamento economico erogato in tali casi, strettamente legato alla partecipazione alle sedute del collegio, non si hanno osservazioni da formulare sulla presenza di componenti supplenti.

Articolo 6

(Temporaneità degli incarichi direttivi)

Si prevede di introdurre la temporaneità degli uffici direttivi per una durata non superiore a quattro anni, con possibilità di rinnovo dell'incarico per ulteriori due anni. Tale innovazione non preclude al magistrato che abbia esercitato funzioni direttive in un distretto, al termine del periodo su indicato, di esercitarle in un altro. Nel caso di mancanza o reiezione della relativa domanda, il magistrato verrà assegnato alla sede e alle funzioni esercitate prima dello svolgimento dell'incarico direttivo. Benché la RT non consideri la norma, é opportuno acquisire un chiarimento circa l'impatto sul trattamento retributivo del passaggio all'esercizio di funzioni direttive, ossia se l'eventuale cessazione dalle stesse implichi un contestuale ripristino del trattamento precedente spettante al magistrato. In caso negativo, infatti, si avrebbe una duplicazione del relativo onere, a seguito della sostituzione del magistrato cessato nell'incarico direttivo in questione.

Articolo 8

(Revisione delle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari)

Con il presente articolo si indicano i criteri cui attenersi in sede di emanazione dei decreti delegati per la razionalizzazione degli uffici giudiziari sul territorio nazionale.

Viene prevista la ridefinizione dei confini degli ambiti territoriali dei diversi organi giudiziari; l'istituzione, ove necessaria, di nuove Corti d'appello, tribunali o uffici del giudice di pace attraverso operazioni di accorpamento, fusione o sottrazione di parti del territorio compreso negli uffici giudiziari in oggetto, tenendo conto dell'estensione territoriale, del numero di abitanti, dei collegamenti esistenti e del carico di lavoro atteso; la possibilità di dislocare immobili dell'ufficio giudiziario al di fuori del relativo ambito territoriale e, per alcuni tribunali, di istituire più uffici nel medesimo comune, con competenza esclusiva per una parte del territorio.

La RT esclude la sussistenza di oneri legati alla ridefinizione geografica dei confini degli uffici giudiziari. Si evidenzia al riguardo che la stessa RT fa riferimento esclusivamente alle ipotesi di fusione territoriale o di accorpamento degli uffici, non valutando la possibilità della nascita di nuove strutture. Tale eventualità rende meno certa la neutralità finanziaria dell'articolo, a meno che non siano fornite garanzie circa l'intenzione di provvedere a ridefinizioni territoriali seguendo nella maggior parte dei casi il criterio dell'accorpamento o fusione oppure non venga esplicitata in norme la clausola di neutralità finanziaria.

La RT valuta, invece, gli oneri connessi alla possibilità di sedi fuori distretto o di più uffici di tribunali nel medesimo comune. Considerato che dovrebbe trattarsi di strutture definite "leggere", viene ipotizzata una loro acquisizione in locazione, con un costo medio unitario annuo di 413 mila euro circa che, rapportato ad un numero presumibile di 16 immobili, determina un onere annuo complessivo per

tale voce di 6,610 mln di euro. Le spese di funzionamento vengono quantificate nella RT in circa 310 mila euro per struttura, per un totale di 4,958 mln di euro annui.

Le spese di primo impianto sono ipotizzate pari a circa 258 mila euro per ogni struttura, con un onere complessivo di 4,131 mln di euro.

Al riguardo si rileva, a puro titolo informativo, in mancanza di indicazioni più analitiche nella RT, una difformità con le corrispondenti spese ipotizzate per la Scuola di formazione della magistratura. Infatti, a fronte di un livello analogo del canone di locazione (516 mila euro annui per la Scuola e 413 mila per una delle nuove sedi “distaccate” di uffici giudiziari) e pertanto di una volumetria complessiva comparabile, si riscontrano, anche considerando le diverse finalità delle strutture, discrepanze sia per quanto riguarda le spese di primo impianto (258 mila euro per una nuova sede giudiziaria, ben 4,131 mln di euro per la Scuola, con un onere di quasi 775 mila euro per il solo adeguamento dei locali alle norme di sicurezza) che con riferimento a quelle di funzionamento (310 mila per una nuova struttura, ben 1,417 mln per la Scuola). Sembrano opportune comunque delucidazioni circa la stima di 16 immobili da adibire a nuove sedi giudiziarie.

Secondo la RT i maggiori oneri annui addebitabili alle sole spese per locazione e funzionamento (11,568 mln di euro) trovano ampia copertura attraverso i risparmi di spesa derivanti dalla soppressione degli uffici del giudice di pace con minore produttività. Il numero di uffici per i quali si prevede la soppressione viene determinato a partire dal carico unitario medio degli uffici in questione, individuato in 138 procedimenti annuali attraverso la rilevazione dei carichi di lavoro per l'anno 2000. Considerando che 309 uffici presentano un numero di procedimenti iscritti inferiore al predetto indicatore e ben 327 uffici hanno definito meno di 100 procedimenti, la RT ritiene che possano essere soppressi almeno 200 uffici del giudice di pace (pur integrando i dati disponibili con quelli rilevati in materia penale), per il cui funzionamento vengono spesi mediamente 77 mila euro per

ciascuno, conseguendo pertanto un risparmio complessivo di 15,494 mln di euro, maggiore per 3,925 mln di euro dell'onere previsto per il funzionamento di sedi fuori distretto o intercomunali. La RT conclude precisando che l'istituzione di nuovi uffici è solo eventuale, essendo subordinata alla soppressione di parte degli uffici del giudice di pace, proprio al fine di compensare i maggiori oneri con i risparmi così realizzati.

Al riguardo si evidenzia che l'eliminazione di 200 uffici del giudice di pace, anche alla luce delle nuove e sempre maggiori competenze che si intende attribuire a tali uffici, determina un aumento del costo di funzionamento degli uffici destinati ad assorbire il lavoro di quelli soppressi, il che dovrebbe ridurre i risparmi attesi. Inoltre, si rileva che la subordinazione dell'istituzione di nuove sedi alla soppressione di un congruo numero di uffici del giudice di pace, pur contenuta nella RT, non è in alcun modo desumibile dal testo della legge.

Articolo 10

(Commissione speciale per le funzioni di legittimità)

La norma dispone l'istituzione di una commissione per le funzioni di legittimità presso il Consiglio superiore della magistratura composta da tre magistrati e due professori universitari ai quali spetta un gettone di presenza per le sedute della commissione a carico del bilancio del Consiglio.

La RT quantifica l'onere ipotizzando un numero di sedute pari a 10 ed un gettone di presenza del medesimo importo di quello corrisposto per le riunioni plenarie del CSM (284 euro).

La tabella che segue riepiloga il calcolo degli oneri:

284 euro X 5 componenti X 10 sedute	14.200 euro
IRAP (8,50%) e ritenute prev. (24,20%)	4.643 euro
TOTALE	18.843 euro

Al riguardo non vi sono osservazioni.

Articolo 12

(Modifiche all'organico della Corte di cassazione)

L'articolo non è considerato nella RT.

I commi 2 e 3 modificano l'organico dei magistrati della Corte di cassazione prevedendo la soppressione di posti di magistrato di appello destinato alla Corte di cassazione e la contestuale istituzione di altrettanti posti di magistrati di cassazione ovvero magistrati di tribunale destinati alla Corte di cassazione. Pur rimanendo inalterato il totale dell'organico, si ritiene opportuno che il Governo fornisca assicurazioni circa la neutralità finanziaria di tale modifica, anche perché la norma non contiene una clausola di invarianza degli oneri.

I commi 7 e 8 dispongono il trattenimento in servizio dei magistrati che attualmente occupano i posti soppressi. Al riguardo non vi sono osservazioni, purchè si precisi che il trattenimento in servizio dell'attuale personale di cui ai commi 7 e 8 non sia considerato aggiuntivo all'istituzione di posti nell'organico della Corte di cassazione in sostituzione di quelli soppressi dai commi 2 e 3.

Articolo 13

(Indennità di trasferta)

La norma attribuisce ai magistrati che esercitano funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione e la relativa Procura generale, a quelli delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e della Corte dei conti (limitatamente a quelle centrali) e la relativa Procura generale l'indennità di trasferta per venti giorni al mese con esclusione del periodo feriale.

La RT quantifica gli oneri in due tabelle relative ai magistrati ordinari di legittimità e ai magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti che vengono riproposte qui di seguito con le opportune integrazioni:

MAGISTRATI ORDINARI DI LEGITTIMITA'

<i>Magistrati Corte di cassazione:</i>	<i>Diaria giornaliera (euro)</i>	<i>Importo x 20 giorni (euro)</i>	<i>Unità di personale</i>	<i>Onere annuo (euro) per 11 mesi</i>
Primo presidente	28,82	576,40	1	6.340,40
Presidente aggiunto	28,82	576,40	1	6.340,40
Presidenti di sezione	28,82	576,40	54	342.381,60
Consiglieri di cassazione	24,12	482,40	294	1.560.081,60
Totale			350	
<i>Procura gen. Corte di cassazione:</i>				
Procuratore generale	28,82	576,40	1	6.340,40
Avvocato generale	28,82	576,40	6	38.042,40
Sostituto procuratore generale	24,12	482,40	65	344.916,00
Totale			72	
Totale				2.304.442,80
IRAP (8,50%) + oneri previdenziali (24,20%)				753.553,00
TOTALE TABELLA			422	3.057.996,00

MAGISTRATI DEL CONSIGLIO DI STATO E SEZIONI CENTRALI DELLA CORTE DEI CONTI

<i>Qualifica</i>	<i>Diaria giornaliera (euro)</i>	<i>Importo x 20 giorni (euro)</i>	<i>Unità di personale</i>	<i>Onere annuo (euro) per 11 mesi</i>
Consiglio di Stato:				
Presidente capo	28,82	576,40	1	6.340,40
Presidenti sezione giurisdizionale	28,82	576,40	9	57.063,60
Consiglieri di sezione giurisdizionale	28,82	576,40	45	285.318,00
Presidenti e consiglieri Consiglio Sicilia	28,82	576,40	6	38.042,40
Totale			61	386.764,40
Corte dei conti:				
Presidente capo	28,82	576,40	1	6.340,40
Presidenti sezione giurisdizionale	28,82	576,40	5	31.702,00
Consiglieri di sezione giurisdizionale	28,82	576,40	26	164.850,40
Procuratore generale e sostituti	28,82	576,40	21	133.148,40
Presidenti e consiglieri sez appello Sicilia	28,82	576,40	10	63.404,00
Totale			63	399.445,20
TOTALE			124	786.209,60
TABELLA				

<i>TOTALI</i>	<i>Onere annuo (euro) per 11 mesi</i>
Tabella magistrati di legittimità	3.057.996,00
Tabella Consiglio di Stato e Corte dei conti	786.209,60
TOTALE GENERALE	3.844.205,60

La RT precisa che per il 2002 l'onere sarà limitato a 6/11 dell'onere annuo a regime assumendo un'entrata in vigore del provvedimento non anteriore al 1° luglio 2002 e quantificando la cifra corrispondente in 1.667.998,00 euro. Per il 2003 e a regime si indica un onere di 3.844.206,00 euro.

Al riguardo si osserva che l'onere per il 2002 non risulta comprensibile a prescindere dalla data di entrata in vigore della legge, poiché i 6/11 dell'onere annuo a regime dichiarato nella RT corrispondono a 2.096.839,63 euro, mentre, invece, la cifra indicata dalla RT (1.667.998,00 euro) corrisponde ai 6/11 dell'onere relativo ai soli magistrati della Corte di cassazione. Si rende, quindi, necessario un chiarimento del Governo sul metodo di calcolo adottato nella RT.

Anche sulla quantificazione dell'onere annuo a regime occorre un chiarimento, poiché emerge dalla lettura delle tabelle riportate nella RT una difformità fra i calcoli relativi ai magistrati della Cassazione e quelli relativi al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti. Per i primi, infatti, si calcolano anche gli oneri riflessi (IRAP e previdenziali) che corrispondono al 32,7% del totale; per i secondi non è indicata nessuna quantificazione di tali oneri e non se ne precisa il motivo. Di conseguenza l'onere quantificato dalla RT potrebbe essere sottostimato.

Un'ulteriore osservazione concerne il numero di unità cui dovrebbe essere corrisposta l'indennità in questione. Secondo la RT sarebbero 422 i magistrati di legittimità interessati al provvedimento e 124 quelli delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

In base all'allegato (tabella B) al testo del disegno di legge l'organico della magistratura viene ridefinito secondo quanto disposto dall'articolo 12. Da tale tabella, però, non si evince chiaramente quanti siano i magistrati con funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione e la stessa RT, a proposito del personale cui corrispondere l'indennità di trasferta, non chiarisce tale dato, né lo fornisce per quanto riguarda il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

Sarebbe, invece, necessario disporre di un quadro chiaro degli aventi diritto sia fra il personale in servizio, sia in relazione ai ruoli organici. Sembra opportuno, pertanto, che il Governo fornisca chiarimenti.