



Consiglio Superiore della Magistratura

Ufficio Studi e Documentazione

N.fascicolo: 3718

N° 273/2003

Estensore/i: - CANEVELLI

Roma, 05/09/2003

OGGETTO: *Richiesta della Ottava Commissione di un parere circa il quesito posto dal Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Firenze in ordine alle competenze e alla retribuzione degli esperti di Sorveglianza.*

(Magistratura onoraria - Esperti dei Tribunali di sorveglianza - Delega di funzioni monocratiche di competenza degli uffici di sorveglianza - Impossibilità - Riunioni di approfondimento giurisprudenziale - Retribuibilità - Condizioni - Limiti)

I. - Premessa.

Nella seduta del 5 febbraio 2003, la Ottava Commissione ha deliberato di richiedere a questo Ufficio Studi un parere in ordine al quesito formulato dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze che, con nota del 4 novembre 2002, ha chiesto di sapere se i componenti esperti del Tribunale di sorveglianza possano coadiuvare il magistrato di sorveglianza nelle sue funzioni di giudice monocratico e se, qualora convocati dal Presidente

per riunioni di aggiornamento e di approfondimento riguardanti la specifica attività loro assegnata, abbiano diritto alla corresponsione di un gettone di presenza.

II. - Osservazioni dell'Ufficio Studi.

II. 1. – Il quadro normativo primario e secondario.

La formulazione del parere richiesto e la conseguente soluzione dei quesiti posti alla attenzione di questo Ufficio Studi impongono una preliminare ricognizione del quadro normativo vigente, integrato con le disposizioni dettate in materia dal Consiglio Superiore della magistratura nell'esercizio dei propri poteri di autogoverno.

Dispone, in primo luogo, l'art. 68 comma 2 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificata dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. legge Gozzini), che *“agli **uffici di sorveglianza**, per l'esercizio delle funzioni rispettivamente elencate negli articoli 69, 70 e 70 bis, sono assegnati magistrati di cassazione, di appello e di tribunale, nonché personale del ruolo delle cancellerie e segreterie giudiziarie e personale esecutivo e subalterno”*.

D'altra parte, l'art. 70 comma 3 della medesima legge prevede che il **tribunale di sorveglianza** sia composto *“da tutti i magistrati di sorveglianza in servizio nel distretto o nella circoscrizione territoriale della sezione distaccata di corte d'appello e da **esperti** scelti fra le categorie indicate nel quarto comma dell'articolo 80, nonché fra docenti di scienze criminalistiche”*. Aggiunge il comma 4 che *“gli esperti effettivi e supplenti sono **nominati** dal Consiglio Superiore della magistratura in numero adeguato alle necessità del servizio presso ogni tribunale per periodi triennali rinnovabili”*.

Tra le attribuzioni del **presidenti del tribunale di sorveglianza**, che, oltre alle funzioni direttive e di coordinamento loro assegnate, sono tenuti ad espletare le funzioni di magistrato di sorveglianza nell'ufficio di appartenenza, l'art. 70 bis della legge citata elenca espressamente alla lettera e) quella di *“**proporre** al Consiglio Superiore della magistratura la **nomina degli esperti** effettive o supplenti componenti del tribunale e a compilare le tabelle per gli emolumenti loro spettanti”*, nonché alla lettera b) quella di *“**coordinare**, in via organizzativa, in funzione del disbrigo degli affari di competenza del tribunale, l'**attività degli uffici di sorveglianza** compresi nella giurisdizione del tribunale medesimo”*.

Può essere utile ricordare, infine, il disposto del comma 2 dell'art. 70 ter della legge citata secondo il quale *“per il funzionamento del **tribunale di sorveglianza** nonché degli **uffici di sorveglianza** di cui all'art. 68 si provvede con assegnazioni dirette di fondi e di attrezzature mediante prelievo delle somme necessarie dagli appositi capitoli del bilancio di previsione del Ministero della giustizia”*.

Il sintetico riepilogo della normativa vigente in tema di costituzione e funzionamento delle strutture organizzative in cui operano i magistrati di sorveglianza consente di ritenere che la legge n. 354/1975, con le successive modifiche, abbia realizzato una netta **distinzione organizzativo-funzionale** tra gli uffici di sorveglianza ed il tribunale di sorveglianza che operano, in realtà, con reciproca autonomia e differenti competenze.

Al fine di meglio chiarire la portata della affermazione, con specifico riferimento all'oggetto dei quesiti, possono evidenziarsi una serie di corollari che costituiscono al tempo stesso le basi della riconosciuta autonomia e manifestazioni evidenti della stessa:

- l'assegnazione diretta dei **fondi** e delle attrezzature da prelevare dai corrispondenti capitoli di bilancio del Ministero della giustizia deve essere specificamente indirizzata alle **singole strutture organizzative**, ufficio di sorveglianza o tribunale di sorveglianza, anche se, in ipotesi, aventi sede nella stessa città o, come spesso avviene, nello stesso edificio;
- solo **gli uffici di sorveglianza** risultano avere a disposizione una propria **specificca dotazione di personale** del ruolo delle cancellerie e segreterie giudiziarie e personale esecutivo e subalterno (art. 68, comma 2), mentre nessuna stabile struttura di personale amministrativo è prevista per il tribunale di sorveglianza;
- gli **esperti** onorari scelti tra le categorie indicate nel quarto comma dell'articolo 80, nonché fra docenti di scienze criminalistiche, costituiscono **componente essenziale del tribunale di sorveglianza**, al pari di tutti i magistrati di sorveglianza in servizio nel distretto di riferimento;
- **non** è prevista la presenza di **esperti** onorari all'interno degli **uffici** di sorveglianza;
- il **tribunale** di sorveglianza è **diretto da un presidente** che deve anche garantire l'espletamento delle funzioni di magistrato di sorveglianza nell'ufficio territorialmente coincidente con la sede del distretto;

- per gli **uffici** di sorveglianza, anche se costituiti da più magistrati, **non è prevista** la presenza di un **magistrato con funzioni direttive**;
- il **presidente del tribunale** di sorveglianza **non è titolare di un potere né di direzione né di coordinamento organizzativo sull'attività di competenza degli uffici** di sorveglianza compresi nell'ambito distrettuale, salvo che per l'attività collegata al disbrigo degli affari di competenza del tribunale (ad es. attività istruttoria per i procedimenti di competenza del tribunale, relativi a condannati ristretti in istituto ricompreso nella sfera territoriale del singolo ufficio).

Esaurito il quadro normativo primario essenziale, l'attenzione deve, quindi, rivolgersi agli strumenti normativi predisposti dal Consiglio Superiore della magistratura nell'ambito dei propri poteri di regolamentazione secondaria della materia.

Il ruolo degli esperti componenti dei tribunali di sorveglianza è stato affrontato, invero, nelle **circolari** predisposte su iniziativa della Ottava Commissione consiliare che, ad ogni scadenza (ogni triennio), ha inteso dettare i criteri per la loro nomina e/o conferma.

Nella circolare del 22 luglio 1998, ripresa sul punto dalla più recente **circolare del 12 marzo 2001**, si è sottolineato come, in assenza di indicazioni normative sul numero degli esperti da destinare ai singoli tribunali di sorveglianza, fosse rimesso alla valutazione del Consiglio Superiore *“il compito di nominarli in numero adeguato alle necessità del servizio presso ogni tribunale di sorveglianza”*. Al fine di valorizzarne le funzioni e di consentirne un impegno a scadenze non eccessivamente distanziate, il Consiglio ha ritenuto congruo disporre che *“il numero di tali componenti privati non superi il triplo dei magistrati che costituiscono l'organico del tribunale di sorveglianza”*, per tale ultimo organico intendendosi quello risultante dalla somma degli organici dei singoli uffici di sorveglianza che vi vanno capo nell'ambito del rispettivo distretto di Corte di Appello ovvero della rispettiva circoscrizione territoriale di sezione distaccata di Corte di Appello. Una specifica direttiva ha previsto, inoltre, la situazione dei tribunali di sorveglianza aventi un organico particolarmente esiguo; in tali ipotesi, il Consiglio, al fine di consentire le necessarie rotazioni, ha consentito la nomina di esperti fino ad un massimo di nove.

Nella medesima **circolare del 22 luglio 1998** si affronta, altresì, il problema delle funzioni concretamente esercitabili dagli esperti componenti dei tribunali di sorveglianza.

Dopo aver sottoposto a critica la tesi secondo la quale essi debbano limitarsi a comporre il collegio così partecipando, esclusivamente, alle udienze e relative camere di consiglio, senza cioè poter assumere la funzione di relatori ed estensori dei provvedimenti assunti, il Consiglio Superiore ha osservato come *“gli esperti dei tribunali di sorveglianza entrino a far parte del collegio giudicante con pienezza di poteri, distinguendosi dai giudici togati soltanto per status e non per natura e dignità delle funzioni svolte”*.

In tale prospettiva, il Consiglio ha ritenuto che, ad eccezione delle attività espressamente riservate per legge al presidente del tribunale di sorveglianza ed ai giudici togati, sia possibile *“affidare agli esperti lo studio e la relazione di singoli affari nonché la redazione dei provvedimenti conseguentemente adottati dal collegio”*, non trovando ostacoli di sorta nelle disposizioni che prevedono la remunerazione economica dell'attività degli esperti, dal momento che anche le attività sopra indicate ben possono essere rapportate ad ore di effettivo esercizio della funzione quali singole prestazioni effettuate. Tale opzione interpretativa è stata dettata, inoltre, dalla considerazione del pesante aggravio di lavoro accumulatosi sui tribunali di sorveglianza a seguito della legge n. 165/1998, apparendo, pertanto, insufficiente un mero aumento dell'organico degli esperti se a ciò non si accompagni la possibilità che essi contribuiscano allo smaltimento dei singoli affari di competenza del tribunale.

Meritano attenta considerazione, infine, in quanto rilevanti per la soluzione del quesito in oggetto, le disposizioni inserite nella circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2002/2004 (**circolare del 21 dicembre 2001**) che al paragrafo 53 bis prevedono che *“gli affari di competenza del tribunale di sorveglianza possano essere assegnati, con criteri obiettivi, anche ai componenti **esperti**, nelle materie che richiedono valutazioni compatibili con le specifiche attitudini e preparazione professionale degli stessi”*.

II. 2. - La soluzione dei quesiti.

A. Sulla delegabilità agli esperti di funzioni monocratiche.

Il quadro fin qui tracciato consente di rispondere compiutamente ai quesiti posti dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze.

Quanto al primo, concernente l'eventuale delegabilità, anche in funzione collaborativa, di funzioni tipiche del magistrato di sorveglianza, in quanto organo monocratico, agli esperti onorari componenti del tribunale, la **risposta** non può che essere **negativa**.

Al di là del dato meramente letterale desumibile dal testo di legge, pur di grande importanza, che prevede gli esperti come componente essenziale del tribunale di sorveglianza e, quindi, ne prevede la partecipazione ai collegi incaricati della trattazione dei singoli procedimenti, senza contestualmente individuare alcun ruolo degli stessi nell'ambito degli uffici di sorveglianza, occorre ribadire come l'ordinamento vigente abbia realizzato **un sistema nel quale uffici di sorveglianza e tribunali di sorveglianza**, pur funzionalmente ed, in parte, organicamente collegati, **risultano caratterizzati da reciproca autonomia** sia a livello organizzativo, sia a livello funzionale con l'attribuzione ad essi di competenze distinte ed assai diversificate, non riconducibili ad unità.

Se è vero che ogni singolo magistrato di sorveglianza, oltre ad innumerevoli funzioni monocratiche, risulta anche inserito in un organo giurisdizionale collegiale in quanto componente del tribunale di sorveglianza del distretto di riferimento, così svolgendo attività amministrativa e giurisdizionale nell'ambito di due distinte realtà organizzative (ufficio e tribunale di sorveglianza), non altrettanto può dirsi per l'**esperto** che, in ragione della propria specializzazione professionale, viene individuato dal presidente del tribunale di sorveglianza e **nominato** dal C.S.M. **unicamente come componente del tribunale di sorveglianza** con la precipua funzione di arricchire con la propria esperienza su materie specialistiche (psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica) le valutazioni e le decisioni di competenza dell'organo collegiale.

Ed è proprio la considerazione delle **diverse competenze** dei due organi, attività monocratica per il magistrato in quanto componente dell'ufficio di sorveglianza, attività collegiale per il magistrato inserito di diritto nel tribunale di sorveglianza del distretto, che chiarisce le **ragioni della limitazione** del contributo degli esperti alle materie riservate all'organo collegiale.

Ed, invero, il quadro tracciato dall'art. 69 della legge n. 354/1975, e successive modifiche, delinea la figura del **magistrato di sorveglianza** che, in quanto componente dell'ufficio di sorveglianza, è chiamato a svolgere una varietà di **funzioni** così sintetizzabili: **a)** funzioni di

vigilanza e controllo sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e pena e sulla attuazione del trattamento rieducativi con possibilità di segnalare al Ministro della giustizia le esigenze dei vari servizi e le eventuali carenze riscontrate; **b)** interventi a contenuto amministrativo, quali l'approvazione del programma di trattamento, la concessione di permessi ai condannati o la modifica di prescrizioni comportamentali degli affidati in prova al servizio sociale o dei detenuti domiciliari; **c)** provvedimenti di natura giurisdizionale adottati, nella maggior parte dei casi, all'esito di un procedimento di sorveglianza in cui è garantito il contraddittorio ed il diritto di difesa, quali il riesame della pericolosità ai fini dell'applicazione o revoca delle misure di sicurezza, la fissazione delle modalità di esecuzione delle pene sostitutive o l'eventuale sospensione di misure alternative in corso di esecuzione.

Al **tribunale di sorveglianza** sono riservate, invece, **competenze**, di primo o di secondo grado, mai amministrative, ma esclusivamente decisionali in ordine alla verifica del grado di risocializzazione del condannato in vista della concreta attuazione dei principi costituzionali racchiusi nel concetto della c.d. flessibilità della pena.

La figura dell'esperto, in quanto componente onorario nominato in ragione della specifica esperienza professionale, sembra, dunque, adattarsi alle particolari valutazioni dell'organo collegiale, il tribunale di sorveglianza, e non, invece, ai compiti, molto spesso di natura amministrativa, riservati al magistrato di sorveglianza nella sua attività monocratica. Si pensi, solo per ipotesi, alle difficoltà di ricostruire un sistema in cui ad un esperto componente del tribunale di sorveglianza possa essere delegata l'attività di controllo e di vigilanza su un istituto penitenziario.

Neppure sembra immaginabile, come pure ipotizzato nel quesito, l'utilizzazione degli esperti in funzione collaborativa e non sostitutiva del magistrato di sorveglianza. Si è correttamente osservato, infatti, (CANEPA-MERLO, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano 1996) come presupposto necessario per l'espletamento dell'attività di vigilanza sia, per il magistrato di sorveglianza, *“la conoscenza esatta di ogni singolo istituto penitenziario e dei suoi problemi”*. A tal fine egli *“deve saper stabilire con operatori penitenziari e detenuti un rapporto che gli consenta di presentarsi come reale garante dei diritti dei ristretti, pur mantenendo con la direzione e la custodia...un rapporto di leale collaborazione”*.

La delega parziale o per singoli atti di funzioni del magistrato di sorveglianza agli esperti del tribunale finirebbe per privare il giudice togato della necessaria conoscenza della realtà in cui deve operare, in contrasto con il principio (art. 5 D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, recante il nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario) secondo il quale il magistrato di sorveglianza *“assume, a mezzo di visite e di colloqui e, quando occorre, di visione di documenti, **dirette informazioni** sullo svolgimento dei vari servizi dell'istituto e sul trattamento dei detenuti e degli internati”*.

La soluzione del quesito in termini negativi sembra, del resto, in linea con un precedente orientamento consiliare (**delibera del 23 ottobre 1991**) maturato in risposta a quesito posto dal presidente del Tribunale di sorveglianza di L'Aquila inteso a conoscere se le direttive emanate dal Consiglio con la circolare n. 7771/84 del 12.11.1984, sulle funzioni attribuibili agli esperti del tribunale per i minorenni, fossero suscettibili di applicazione anche nei confronti degli esperti del tribunale di sorveglianza.

Premesso che l'utilizzazione dei componenti privati in attività istruttorie monocratiche, ai sensi della circolare richiamata, deve intendersi limitata alla sola competenza civile e amministrativa del tribunale per i minorenni, con esclusione della competenza penale, il Consiglio ha rilevato come le norme di ordinamento penitenziario, concernenti le competenze del tribunale di sorveglianza, non consentano di delegare funzioni di accertamento a singoli componenti del collegio, imponendo, quindi, il rispetto della collegialità integrale in ogni momento del procedimento davanti al tribunale di sorveglianza. Per una migliore comprensione della motivazione della delibera richiamata occorre, sottolineare come il quadro ordinamentale che disciplina gli interventi in tema di giurisdizione minorile non preveda alcuna struttura assimilabile agli uffici di sorveglianza, ma solo l'organo collegiale costituito dal tribunale per i minorenni di cui gli esperti fanno parte come componente essenziale. L'attività monocratica consentita nelle materie civili ed amministrative all'esperto del tribunale per i minorenni trova la sua fonte in un provvedimento di delega del presidente del tribunale per i minorenni direttamente attuativo dei principi del procedimento minorile. Non è, dunque, in alcun modo assimilabile all'attività monocratica del magistrato di sorveglianza che svolge le sue funzioni come magistrato addetto all'ufficio di sorveglianza.

La soluzione negativa del quesito proposto non deve, tuttavia, eludere un problema più ampio che il Consiglio ha correttamente individuato (circolare del 12 marzo 2001) nella definizione delle **funzioni** concretamente esercitabili dagli **esperti componenti i tribunali di sorveglianza**. Non è, infatti, condivisibile, secondo il Consiglio, la tesi secondo la quale essi debbano limitarsi a comporre il collegio così partecipando, esclusivamente, alle udienze e relative camere di consiglio, senza cioè poter assumere la funzione di relatori ed estensori dei provvedimenti assunti.

Importanti precisazioni, al riguardo, sono contenute nella circolare consiliare del 22 luglio 1998 secondo la quale, ad eccezione delle attività espressamente riservate per legge al presidente del tribunale di sorveglianza e ai giudici togati, *“può sostenersi la possibilità di affidare agli esperti lo studio e la relazione di singoli affari nonché la redazione dei provvedimenti conseguentemente adottati dal collegio”*, perché anch’essi possono rappresentare ore di effettivo esercizio della loro funzione quali singole prestazioni effettuate.

Se, dunque, può dirsi ormai acquisita nella elaborazione consiliare la possibilità che agli esperti del tribunale di sorveglianza venga affidata la **relazione**, nella udienza camerale, sugli elementi acquisiti offerti alla valutazione delle parti ed alla decisione del collegio, così come la successiva **redazione della ordinanza** conclusiva del procedimento, appare opportuno interrogarsi sulla concreta individuazione del concetto di **studio di singoli affari** che, secondo la circolare richiamata, può essere delegato agli esperti del tribunale stesso.

Una rapida lettura di quanto dispone l’art. 666 comma 5 c.p.p. può servire a meglio delimitare i termini del problema. Prevede, infatti, la norma citata che il giudice possa *“chiedere alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni di cui abbia bisogno”*, specificando che, qualora sia necessario *“assumere prove, il giudice procede in udienza nel rispetto del contraddittorio”*. La norma sembra, dunque, consentire al magistrato che procede il compimento di specifici **atti di istruzione** sul merito del procedimento, con conseguente possibilità di acquisire, **prima dell’udienza camerale**, elementi utili per la decisione, sia per fornire supporto documentale alle richieste dell’interessato (che abbia formulato ad esempio domanda di concessione di una misura alternativa), sia al fine di sanzionare eventuali comportamenti antidoverosi del condannato stesso (proposta di revoca di misura alternativa).

Evidenziata la differenza concettuale tra acquisizione di elementi utili per la decisione, che avviene nella fase di istruzione del procedimento che termina con l'inizio della udienza di trattazione, e assunzione di vere e proprie prove, che deve essere disposta dal collegio in udienza, occorre, dunque, stabilire se la prima attività, di **preliminare valutazione ed istruzione del procedimento**, possa essere svolta, oltre che dal presidente del tribunale di sorveglianza ovvero dal magistrato di sorveglianza che compone il collegio, previamente individuato come relatore, anche da uno degli **esperti del tribunale di sorveglianza** su specifico incarico del presidente attraverso un meccanismo di designazione che trova la sua garanzia nel procedimento di formazione delle tabelle per la composizione degli uffici giudiziari.

Esaminando la questione da tale prospettiva, pur riaffermando il principio della necessaria collegialità di ogni determinazione che il tribunale di sorveglianza debba adottare nel corso della udienza camerale di trattazione del procedimento, **non sembrano rilevabili ostacoli di ordine normativo** che impediscano di affidare ad un esperto del tribunale di sorveglianza il compimento di attività volta alla individuazione, alla predisposizione ed alla raccolta di documenti ed altri elementi informativi utili alla successiva valutazione dell'organo collegiale nel suo complesso.

Il principio ora sintetizzato risulta, del resto, già affermato, in termini generali, nella **delibera consiliare del 20 maggio 1998** ove si ribadisce che *“nei collegi misti...il possesso di qualificazioni e di esperienze scientifiche extragiuridiche è indispensabile non solo nella fase finale della decisione, ma anche nell'attività preparatoria di acquisizione delle necessarie informazioni”*.

Tale **attività** di preliminare verifica dell'esatto contenuto del procedimento e di predisposizione degli elementi da riversare nel fascicolo ai fini della successiva trattazione da parte del collegio che, per comodità, possiamo definire **di istruzione del procedimento**, **sembra rientrare**, senza incertezze, nel concetto di **studio di singoli affari** già positivamente valutato dal Consiglio Superiore nella richiamata circolare.

La definizione dei settori nei quali può esplicarsi, con proficui risultati, l'attività istruttoria degli esperti del tribunale di sorveglianza discende, come è ovvio, dalle **specifiche professionalità** delle persone nominate dal C.S.M. su proposta del presidente.

Può essere utile richiamare, al riguardo, anche al fine di **esemplificare** concretamente le possibili forme di impiego degli esperti, la circolare consiliare del 12 marzo 2001 che sollecita i presidenti a prevedere la presenza tra gli esperti di almeno un medico, considerato che le problematiche applicative che si pongono **in tema di rinvio dell'esecuzione** (art. 684 c.p.p.) risultano per lo più collegate alle condizioni di salute dei richiedenti. In tale ambito potrebbe, quindi, positivamente sperimentarsi un contributo particolarmente qualificato degli esperti del tribunale nella fase, che precede l'udienza, di verifica preliminare della documentazione sanitaria inviata dall'istituto penitenziario o da altra struttura pubblica, anche al fine di sollecitare gli approfondimenti che si rendessero necessari in tempo utile per la decisione dell'organo collegiale ovvero di sottoporre al collegio la necessità di un accertamento peritale, motivandone condizioni e limiti.

Nella medesima prospettiva, si potrebbe pensare di affidare ad esperti professionalmente adeguati l'attività di verifica preliminare e di istruzione dei **procedimenti di riabilitazione** (art. 178-179 c.p.) che, oltre ad una serie di presupposti di ammissibilità, richiedono la positiva dimostrazione che il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta, spesso desumibili da informative dei competenti organi di polizia.

Un ulteriore contributo della componente non togata alla attività di istruzione dei procedimenti di competenza del tribunale di sorveglianza può essere, inoltre, individuato con riferimento da un lato, alla realizzazione di un più avanzato **circuito informativo tra esperti** (professionisti in psicologia e servizio sociale) **ed operatori del trattamento** intramurario (educatori e assistenti sociali), dall'altro, alla previsione di più frequenti contatti tra **responsabili di comunità terapeutiche di recupero** ed esperti in possesso di specifiche esperienze nel settore (psicologi, psichiatri, criminologi), in relazione alle domande di concessione di misure alternative caratterizzate da una forte componente terapeutico-riabilitativa (art. 90 e 94 del D.P.R. n. 309/1990).

Si tratta, in definitiva, di valorizzare compiutamente il concetto di ***“predisposizione di elementi utili per la decisione del collegio”*** che è già entrato a far parte della normativa secondaria del Consiglio attraverso la previsione contenuta nel paragrafo 53 bis della vigente circolare sulla formazione delle tabelle (circolare del 21 dicembre 2001). Viene riconosciuto, così, ai **presidenti** dei tribunali di sorveglianza, in relazione all'obiettivo primario di redigere

un progetto funzionale all'esigenza di assicurare qualità della risposta ed efficienza del servizio giudiziario, una concreta possibilità di **incidere sulla organizzazione** del proprio ufficio individuando, ove possibile, i criteri obiettivi per l'assegnazione degli affari di competenza del tribunale di sorveglianza anche ai componenti esperti, nelle materie che richiedono valutazioni compatibili con le specifiche attitudini e preparazione professionale degli stessi.

B. Sulla eventuale retribuzione degli esperti per attività di approfondimento collegiale.

Per quanto attiene al secondo quesito posto dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze deve verificarsi, preliminarmente, se la concreta individuazione delle ipotesi e delle modalità con le quali l'attività del giudice onorario esperto sia retribuibile rientri o meno nelle competenze istituzionali del Consiglio Superiore. La problematica risulta già affrontata e risolta positivamente nella delibera consiliare del 23 ottobre del 1996, richiamata adesivamente dalla successiva **delibera del 20 maggio 1998**, che, intervenendo sul tema delle funzioni svolte dai componenti privati dei tribunali per i minorenni, ha ritenuto che *“il trattamento economico e la condizione giuridica dei cittadini idonei nominati su indicazione del C.S.M. quali giudici onorari minorili, finisce indubbiamente per presentare profili che in concreto attengono...anche ai problemi di esercizio autonomo e indipendente della funzione”* che, pertanto, rientrano nella competenza dell'organo di autogoverno della magistratura.

Nel merito, il quesito concerne la possibilità di attribuire agli esperti gettoni di presenza qualora gli stessi vengano convocati dal presidente del tribunale di sorveglianza *“per aggiornamenti o approfondimenti riguardanti l'attività specifica loro assegnata”*.

Per la soluzione del quesito può essere utile ricordare precedenti interventi consiliari in tema di formazione ed aggiornamento professionale per magistrati ordinari ed onorari addetti agli uffici giudiziari minorili. Si è sostenuta, invero, nella richiamata **delibera del 20 maggio 1998** la necessità, in attesa della realizzazione di specifici corsi di formazione per magistrati minorili, di creare *“momenti di confronto interno tra i magistrati”*, sia togati, sia onorari, sulle soluzioni giurisprudenziali adottate dai singoli magistrati o dai diversi collegi, *“al fine di promuovere, nel rispetto dell'indipendenza di ciascun giudice, la più omogenea e consapevole giurisprudenza dell'ufficio”*. Nella circolare sulla formazione delle tabelle di

composizione degli uffici giudiziari per il biennio 1998-99 (**circolare del 21 maggio 1997**, emanata prima della riforma sul giudice unico) si è prevista, inoltre, in termini generali validi per tutti gli uffici giudiziari, l'opportunità di prevedere *“momenti di confronto interno tra i magistrati”*, sia al fine di propiziare scelte organizzative condivise, sia per *“confrontare eventuali diversi orientamenti esistenti su singole questioni giurisprudenziali, per evitare contrasti casuali e inconsapevoli”*.

Gli interventi del Consiglio sopra richiamati sembrano, quindi, prefigurare i **momenti di confronto interno tra magistrati**, come attività di studio e di riflessione direttamente collegata allo **svolgimento delle funzioni giudiziarie**, in quanto rivolta alla ricerca di soluzioni giurisprudenziali condivise in grado di realizzare uno dei principi cardine dell'ordinamento rappresentato dalla tendenziale certezza del diritto. Né può sostenersi che tale funzione debba essere riservata ai magistrati professionali. Si è già chiarito nella presente relazione come gli esperti del tribunale di sorveglianza costituiscano una parte essenziale dell'ufficio, attesa la composizione mista del collegio che non può correttamente formarsi senza la presenza di due esperti tabellarmente individuati.

Dall'accresciuta importanza dei momenti di confronto tra magistrati - ribadita dalla recente riforma sul giudice unico che ha attribuito ai presidenti di sezione (art. 47 quater ord. giud.) il compito di curare lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione - discende che **la presenza degli esperti** alle riunioni convocate dal presidente del tribunale di sorveglianza per l'aggiornamento e l'approfondimento di questioni concernenti l'attività dell'ufficio **non può essere considerata facoltativa**, né può gravare economicamente sul componente privato, pena la, quasi certa, non partecipazione del medesimo. Tali momenti devono, invece, essere caratterizzati dalla obbligatorietà ed, in quanto tali, **devono essere retribuiti**, posto che la remunerazione dell'attività svolta costituisce al tempo stesso condizione per la richiesta obbligatorietà (in tal senso, la richiamata delibera del 20 maggio 1998).

Si può, dunque, ritenere che il tempo dedicato dai giudici onorari esperti al confronto sulla giurisprudenza dell'ufficio possa ben essere configurato come **effettivo esercizio della funzione**, purché tale attività venga svolta a seguito di convocazione del presidente del

tribunale di sorveglianza e nell'ambito dell'ufficio, risultando, quindi, obiettivamente verificabile.

Per quanto riguarda, infine, la concreta retribuzione dell'attività svolta in tale ambito dagli esperti del tribunale di sorveglianza, si può operare un integrale rinvio alla previsione contenuta nell'art. 67 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, che, abrogando espressamente la norma di cui all'art. 70, nono comma della legge n. 354/1975, ha disposto che *“agli esperti dei tribunali di sorveglianza spetta il trattamento economico degli esperti di cui può avvalersi l'amministrazione penitenziaria, ai sensi dell'articolo 80 della legge 26 luglio 1975, n. 354”*.

L'equiparazione dei compensi dovuti agli esperti del tribunale di sorveglianza alla indennità spettante agli esperti del trattamento penitenziario, sia per quanto riguarda l'ammontare dell'indennità stessa, sia per le modalità di determinazione, rende, quindi, applicabile, anche nel caso di specie, il principio di proporzionalità dell'onorario rispetto alle singole prestazioni effettuate, da cui consegue l'adozione di un criterio di calcolo dell'indennità in funzione del numero delle ore e delle frazioni di ora superiori ai trenta minuti, di effettiva prestazione lavorativa.

III. - Conclusioni.

Sulla base della considerazioni svolte, avuto riguardo al quadro normativo primario e secondario, possono rassegnarsi le seguenti conclusioni.

La prima parte del quesito, volta a verificare gli spazi di una possibile delega, anche in funzione di mera collaborazione, di funzioni tipiche del magistrato di sorveglianza, in quanto organo monocratico, agli esperti onorari componenti dei tribunali di sorveglianza, merita, ad avviso di questo Ufficio, una risposta negativa che, sostenuta da una interpretazione strettamente letterale delle norme, trae fondamento dalla considerazione che il vigente quadro ordinamentale ha realizzato un sistema nel quale uffici di sorveglianza e tribunali di sorveglianza, pur funzionalmente ed, in parte, organicamente collegati, risultano caratterizzati da reciproca autonomia sia a livello organizzativo, sia a livello funzionale con l'attribuzione ad essi di competenze distinte ed assai diversificate, non riconducibili ad unità.

Nel solco di tale impostazione, sembra, viceversa, ammissibile un consistente ampliamento delle funzioni attribuite agli esperti dei tribunali di sorveglianza, nell'ambito delle competenze collegiali a tale organo attribuite. Ed, invero, pur riaffermando il principio della necessaria collegialità di ogni determinazione che il tribunale di sorveglianza debba adottare nel corso della udienza camerale di trattazione del procedimento, non sembrano rilevabili ostacoli di ordine normativo che impediscano di affidare ad un esperto del tribunale di sorveglianza il compimento, in una fase precedente all'udienza, di attività volta alla individuazione, alla predisposizione ed alla raccolta di documenti ed altri elementi informativi utili alla successiva valutazione dell'organo collegiale nel suo complesso.

Con riferimento, infine, alla seconda parte del quesito, si ritiene di poter affermare il diritto degli esperti dei tribunali di sorveglianza alla corresponsione di gettoni di presenza qualora gli stessi partecipino, a seguito di convocazione del presidente del tribunale di sorveglianza, a momenti di confronto interno tra i magistrati dell'ufficio, sia togati, sia onorari, sulle soluzioni giurisprudenziali adottate, al fine di promuovere, nel rispetto dell'indipendenza di ciascun giudice, la più omogenea e consapevole giurisprudenza dell'ufficio e, più in generale, ad iniziative di aggiornamento e di approfondimento concernenti la specifica attività loro assegnata.

L'UFFICIO STUDI DEL C.S.M.

Paolo Canevelli - estensore

Allegati:

1. Circolare del 22 luglio 1998;
2. Circolare del 12 marzo 2001;
3. Circolare del 21 dicembre 2001 (estratto);
4. Delibera consiliare del 23 ottobre 1991;
5. Delibera consiliare del 20 maggio 1998;
6. Circolare del 21 maggio 1997 (estratto).