

Parere in ordine alla proposta di rideterminazione delle piante organiche degli uffici giudiziari di primo grado trasmessa dal Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 5, comma 4 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012.

(Delibera consiliare in data 18 aprile 2013)

“-1 - Premessa. L'attività ricognitiva ed istruttoria.

La revisione delle circoscrizioni giudiziarie è stata realizzata con il decreto legislativo 7 settembre 2012 n. 155, che ha dato attuazione alla legge 14 settembre 2011 n. 148, di conversione del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138.

Per effetto della riforma, da sempre auspicata da questo Consiglio Superiore, sono stati soppressi 31 Tribunali e altrettante procure della Repubblica, nonché 220 sezioni distaccate di Tribunale.

L'art. 11 del D.Lgs. n. 155 del 2012 ha disposto che il decreto entrasse in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 12 settembre 2012.

Detto articolo ha previsto, inoltre, che acquistino efficacia decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto (art. 11 co.2):

- la soppressione degli uffici e delle sezioni distaccate (comma 1);
- la tabella A, costituzione del Tribunale di Napoli Nord e l'abrogazione degli artt. da 48 bis a 48 sexies dell'Ordinamento Giudiziario (commi 2 e 3);
- i mutamenti concernenti i magistrati, il personale amministrativo negli uffici soppressi e del personale di polizia giudiziaria (comma 5).

Nella fase preparatoria del decreto, in un'ottica di piena collaborazione fra istituzioni, il Consiglio Superiore della Magistratura ha espresso, con delibera del 26 luglio 2012, un primo parere sulla *“Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell'art.1, co. 2, della legge 14 settembre 2011 n. 148, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 luglio 2012”*.

Alcune delle osservazioni svolte in quel parere sono state accolte dal Governo, che ha modificato in data 7 settembre 2012 l'originario decreto prevedendo, ad esempio, che non venissero operate soppressioni di uffici di procura della Repubblica laddove non fosse intervenuta la chiusura del corrispondente ufficio giudicante. L'assetto definitivo della riforma ha previsto una contrazione dei Tribunali da sopprimere (passati, come è noto, da 37 a 31).

Il decreto legislativo 7 settembre 2012 n. 155 ha previsto inoltre, all'art. 5 comma 4, che *“con decreto del Ministro della Giustizia, sentito il Consiglio Superiore della Magistratura, da adottarsi entro il 31 dicembre 2012, sono determinate le piante organiche degli uffici giudiziari”*.

Il 28 dicembre u.s. il Ministro della Giustizia, per il tramite del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi, ha trasmesso una prima proposta di rideterminazione delle piante organiche degli uffici giudiziari di primo grado ed ha chiesto a questo Consiglio Superiore di voler *“esprimere il prescritto parere al riguardo che, anticipo sin da ora, trattandosi di materia afferente l'organizzazione giudiziaria, sarà tenuta nella massima considerazione”*.

La Settima Commissione Referente di questo Consiglio, competente ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge n.195 del 1958, ha ritenuto che, per la formulazione del parere, fosse opportuno richiedere al Ministero della Giustizia le schede e le elaborazioni statistiche predisposte per la relazione tecnica; ha, poi, richiesto alla Struttura Tecnica per l'Organizzazione di valutare la relazione pervenuta; ha investito il proprio ufficio statistico di una attività di rielaborazione dei dati delle pendenze degli uffici giudiziari ed ha richiesto, infine, ai Consigli Giudiziari di effettuare osservazioni in ordine alla relazione ministeriale, con particolare riferimento alla ripartizione percentuale di personale magistratuale presso gli uffici del distretto.

Conclusa l'attività ricognitiva e istruttoria veniva formulata una proposta di parere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio del 13 febbraio 2013.

A seguito della richiesta del Ministro di poter esaminare le osservazioni formulate nella proposta di parere e le indicazioni fornite dai Consigli giudiziari, il plenum deliberava il ritorno della pratica in

commissione. In data 10 aprile 2013 il Ministro della Giustizia rassegnava una nuova proposta di rideterminazione delle piante organiche, oggetto dell'odierno parere.

2 – La richiesta del Ministro e la relazione tecnica allegata.

Il quarto comma dell'art. 5 del d.lgs. n. 155/2012, con una formulazione estremamente sintetica, prevede che *“con decreto del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio Superiore della Magistratura, da adottarsi entro il 31 dicembre 2012, sono determinate le piante organiche degli uffici giudiziari”*.

Riguardo alla interpretazione di questa disposizione si è sostenuto, anche nelle osservazioni inviate a questo Consiglio Superiore da alcuni Consigli Giudiziari (come, ad esempio, in quelle trasmesse dal Consiglio Giudiziario di Caltanissetta), che il legislatore delegato si era limitato ad attribuire al Ministro della Giustizia il compito di adeguare le piante organiche degli uffici oggetto dell'intervento di revisione e non invece quello di ridisegnare l'intera organizzazione degli uffici giudiziari, in coerenza con il contenuto della legge delega che, all'indicazione dei criteri direttivi e dei principi cui conformarsi, abbinava la previsione delle *“conseguenti modificazioni delle piante organiche del personale di magistratura ed amministrativo”*.

Di conseguenza il decreto ministeriale si sarebbe dovuto risolvere nella ridefinizione del numero dei magistrati addetti ai singoli uffici interessati.

La prima relazione trasmessa dal Ministro della Giustizia a questo Consiglio ha escluso, invece, in modo espresso che *“la rideterminazione delle piante organiche”* possa limitarsi *“alla mera redistribuzione dei posti assegnati agli uffici accorpati o risolversi nella mera aggregazione degli stessi alle risorse assegnate agli uffici accorpanti”* ed ha previsto che si debba, invece, realizzare *“una più omogenea ripartizione della dotazione disponibile che risulti funzionale alle esigenze rilevate e/o stimate delle singole strutture giudiziarie”*.

Ritiene il Consiglio di dover condividere in linea generale l'interpretazione contenuta nella prima relazione trasmessa dal Ministro della Giustizia.

Deve, infatti, osservarsi che, al di là del disposto del citato quarto comma dell'art. 5 del d.lgs. n. 155/2012, la determinazione degli organici dei magistrati è di competenza del Ministro della Giustizia, che provvede con decreto ministeriale, previo parere (obbligatorio ma non vincolante) del CSM.

La competenza ministeriale è stata prevista dall'art.1, comma 5, della legge 4 gennaio 1963 n. 1, contenente *“disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e delle promozioni”*, secondo cui *“le piante organiche degli uffici giudiziari sono stabilite con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per la grazia e giustizia, previo parere del Consiglio superiore della magistratura”* entro i limiti del ruolo organico di cui alla tabella A allegata alla stessa legge.

La forma del decreto ministeriale è conseguenza della legge 12 gennaio 1991 n. 13 che, all'art. 2 comma 1, stabilisce che gli atti amministrativi, diversi da quelli previsti tassativamente dall'articolo 1 della stessa legge, per i quali era adottata all'atto della entrata in vigore la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente.

Tra gli atti elencati all'articolo 1 (per la cui adozione continua ad essere necessario il decreto del Presidente della Repubblica) non vi è il provvedimento di determinazione delle piante organiche degli uffici giudiziari che, pertanto, deve essere adottato con decreto ministeriale.

Questa conclusione trova conferma nel disposto dell'art. 1 bis, comma 2, della legge 13 novembre 2008 n. 181, che prevede: *“Il Ministro della giustizia, sentito il Consiglio Superiore della Magistratura, provvede con propri decreti alla rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura”*.

Pertanto la rideterminazione delle piante organiche dell'intera geografia giudiziaria del paese mediante lo strumento del decreto ministeriale appare coerente con il sistema normativo vigente perché, se è vero che la legge delega prevede che vengano operate le modifiche alle piante organiche "consequenti" alla più generale revisione delle circoscrizioni ed il decreto delegato stabilisce che "con decreto del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, da adottarsi entro il 31 dicembre 2012, sono determinate le piante organiche degli uffici giudiziari", deve ritenersi che sussista, comunque, la più generale competenza del Ministero della Giustizia a determinare le piante organiche degli uffici giudiziari.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. g) della legge delega 14 settembre 2011 n. 148 (richiamata da alcuni Consigli Giudiziari, quale ad esempio quello di Caltanissetta, come limite al potere di ridefinizione delle piante organiche) - che prevede "che i magistrati e il personale amministrativo entrino di diritto a far parte dell'organico, rispettivamente, dei tribunali e delle procure della Repubblica presso il tribunale cui sono trasferite le funzioni di sedi di tribunale, di sezioni distaccate e di procura presso cui prestavano servizio, anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze"- si pone su un piano diverso rispetto alla determinazione delle piante organiche, poiché riguarda la destinazione dei magistrati e del personale degli uffici soppressi ed accorpatisi, come si desume chiaramente dal riferimento alla assegnazione "anche in soprannumero".

L'esigenza sottesa alla previsione di cui all'art. 1, comma 2, lett. g) della legge delega è stata, poi, realizzata dall'art. 5 del decreto legislativo 7 settembre 2012 n. 155 ("I magistrati assegnati agli uffici giudiziari soppressi entrano di diritto a far parte dell'organico dei tribunali e delle procure della Repubblica cui sono trasferite le funzioni, anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze. I magistrati che esercitano le funzioni, anche in via non esclusiva, presso le sezioni distaccate soppresse si intendono assegnati alla sede principale del tribunale. I magistrati già assegnati a posti di organico di giudice del lavoro, nei tribunali divisi in sezioni fanno parte della sezione incaricata della trattazione delle controversie in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie").

Per altro verso deve considerarsi che l'esigenza di una ridefinizione generale delle piante organiche degli uffici giudiziari è stata più volte evidenziata, anche da questo Consiglio, allo scopo di "operare un riequilibrio non emergenziale fra le diverse strutture giudiziarie per quanto concerne i rapporti fra dotazioni organiche e carichi di lavoro" (vedasi delibera CSM del 25 marzo 2005).

E' bene rimarcare che la riforma delle circoscrizioni e la revisione della pianta organica rappresentano interventi fondamentali per restituire efficienza al sistema giudiziario, sicché obiettivo ineludibile è quello di consentire, nei limiti del possibile, di dare il massimo dispiegamento agli effetti della riforma e un ausilio concreto alla sua attuazione.

In tale ottica il Consiglio esprime il proprio parere sulla proposta di revisione delle piante organiche trasmessa in data 10 aprile 2013, concernente le sole 50 sedi giudiziarie coinvolte direttamente da mutamenti territoriali (o mediante accorpamento di tribunali da parte di altri tribunali o mediante ridefinizione dell'ambito geografico di alcuni circondari), ed intende offrire il proprio motivato contributo tecnico alla successiva ridefinizione generale delle piante organiche.

Deve sottolinearsi, peraltro, come la prima proposta ministeriale facesse anche correttamente riserva in una separata analisi relativamente agli uffici di sorveglianza e agli uffici giudiziari per i minorenni, per i quali, tra l'altro, è già operativa a decorrere dal primo gennaio 2013 la riforma che ha sottratto competenze di rilievo a favore dei tribunali ordinari.

Chiariti gli obiettivi, va evidenziato innanzitutto che la proposta del Ministro della Giustizia del 10 aprile 2013 ora in esame fa riferimento - a differenza di quella presentata in precedenza, che concerneva i 135 Tribunali e le 135 procure della Repubblica residuati dopo la soppressione di 31 Tribunali e di 31 Procure della Repubblica operata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - alla sola rimodulazione delle piante organiche degli uffici giudiziari che hanno subito un mutamento di dimensioni del circondario di appartenenza.

La relazione tecnica del DOG del 28 dicembre 2012, da intendersi - quanto alla elaborazione dei dati acquisiti - richiamata dalla seconda proposta, ha operato per approssimazioni successive.

I criteri in base ai quali si intende realizzare questo risultato sono individuati espressamente - prescindendo dalla lettera a) ("*rapporto tra magistrati e personale amministrativo*") che è funzionale alla determinazione dei soli organici del personale amministrativo in termini proporzionali alla dotazione organica dei magistrati - e sono i seguenti:

"b) nello specifico settore penale, rapporto tra magistrati requirenti e magistrati giudicanti;

c) rapporto tra magistrati e popolazione amministrata, sulla base dei dati rilevati all'esito del censimento del 2011;

d) rapporto tra magistrati giudicanti e requirenti e domanda di giustizia, valutata sulla base del consolidato statistico dell'ultimo quinquennio riferito ai dati di rilievo per ciascun ufficio;

e) valutazione omogenea per aree territoriali;

f) valutazione dello specifico impatto della criminalità organizzata, in linea con quanto previsto nella stessa legge di delega di revisione delle circoscrizioni;

g) considerazione della specificità degli uffici distrettuali sedi delle Direzioni Distrettuali Antimafia;

h) valutazione specifica dell'incremento delle dotazioni dei tribunali ove hanno sede le sezioni specializzate in materia di impresa (c.d. "tribunali delle imprese"), commisurando, per quelle a maggior impatto, le esigenze complessive con quelle di settore al fine di dare piena attuazione alla riforma."

La prima analisi ha avuto quindi riguardo al rapporto tra popolazione residente aggregata di cui al censimento dell'anno 2011 e numero di giudici e pubblici ministeri. Ne è risultato come, a fronte di un rapporto tra popolazione e dotazione organica di primo grado pari alla media di 11.745 unità per gli uffici giudicanti e alla media di 30.715 unità per gli uffici requirenti, vi sono realtà assai diversificate tra loro, da quella di Caltanissetta con un giudice ogni 4.616 abitanti a quella di Lodi con un giudice ogni 32.304 abitanti.

La seconda analisi operata dal DOG ha riguardato il rapporto tra popolazione residente aggregata e numero di iscrizioni per il settore civile più il numero di iscrizioni nel registro noti per il settore penale nel quinquennio 2006-2010, escluso in questa fase il dato delle pendenze in quanto ritenuto non utilizzabile perché sintomatico di fattori locali e/o accidentali.

Un terzo modello orientativo utilizzato è costituito dalla individuazione di cinque macroaree (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Centro Sud e Sud) indicate come unite da specificità territoriali quali la penetrazione della criminalità organizzata e la tendenziale omogeneità socio-economica.

Infine, gli uffici giudiziari sono stati divisi in gruppi omogenei per bacino d'utenza, definendo 10 cluster di tribunali (sotto i 150.000 residenti, tra i 150 e 250 mila, tra i 250 e i 350 mila, e così via).

Ulteriore verifica ha consentito di confrontare gli uffici giudiziari in ragione di gruppi dimensionali omogenei per bacino di utenza, operando una suddivisione degli uffici giudiziari in dieci cluster di tribunali (sotto i 150.000 residenti, tra i 150 e 250 mila, tra i 250 e i 350 mila, e così via).

All'esito della classificazione degli uffici, secondo quanto riferito nella relazione tecnica, si è provveduto a definire la consistenza delle piante organiche mediante una tendenziale approssimazione alle medie rilevate, conseguita attraverso l'introduzione di criteri correttivi idonei ad attenuare gli effetti dell'applicazione del mero criterio matematico e cogliere la specificità dei carichi e delle esigenze dei singoli uffici.

Si è quindi analizzato il rapporto tra pendenze e sopravvenienze e, laddove pur in presenza di un rilevante indice di sopravvenienze, si è rilevato un favorevole rapporto tra procedimenti iscritti e definiti, si è ritenuto opportuno non procedere alla integrale assegnazione del contingente di posti secondo il valore medio del cluster.

Si è poi scelto di non incidere in riduzione sugli organici dei tribunali minori in misura corrispondente al valore medio del cluster, al fine di mantenere la consistenza numerica delle relative piante entro i parametri dimensionali necessari a garantire un adeguato livello di funzionalità.

Infine si sono introdotti dei correttivi, all'esito di specifiche valutazioni comparative, per le sedi in cui sono stati istituiti i tribunali delle imprese, per le sedi di capoluogo di distretto in relazione alle competenze della direzione distrettuale antimafia ed alle altre competenze distrettuali e per le sedi interessate dalla competenza ex art. 11 c.p.p. verso distretti di rilevanti dimensioni (quali ad esempio Caltanissetta verso Palermo e Perugia verso Roma).

Questa analisi è stata posta a base della individuazione, contenuta nella proposta trasmessa il 10 aprile 2013, dei nuovi posti da assegnare agli uffici giudiziari che sono stati oggetto di incremento territoriale e della corrispondente riduzione dei posti per gli uffici che hanno subito una riduzione di territorio.

3 – Considerazioni ed osservazioni sulla proposta formulata in data 10 aprile 2013

3.1. In varie occasioni questo Consiglio ha evidenziato l'esigenza di operare una complessiva redistribuzione delle risorse per realizzare un riequilibrio fra le diverse strutture giudiziarie che tenga conto dei reali carichi di lavoro degli uffici. Sotto questo profilo il decreto legislativo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie costituisce un importante passaggio per la costruzione di una organizzazione giudiziaria che sia in grado di dare risposte adeguate alla richiesta di realizzare un sistema giudiziario efficiente.

Nel parere reso, con delibera del 26 luglio 2012, sullo schema di decreto legislativo recante *“Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell'art.1, co. 2, della legge 14 settembre 2011 n. 148, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 luglio 2012”* il Consiglio aveva condiviso la scelta di operare *“un intervento legislativo organico che si preoccupasse di ridisegnare la geografia giudiziaria conformemente alla struttura ed ai reali bisogni della società civile”*

Si tratta di un intervento che non può realizzarsi unicamente attraverso la revisione delle circoscrizioni giudiziarie ma richiede, inevitabilmente, anche una redistribuzione delle risorse tra i vari uffici, operando sulle piante organiche.

Il Consiglio ritiene, quindi, di condividere l'idea sottesa all'originario progetto ministeriale che è quella di realizzare *“una più omogenea ripartizione della dotazione disponibile che risulti funzionale alle esigenze rilevate e/o stimate delle singole strutture giudiziarie”* ed un intervento complessivo sulle piante organiche che le adegui alle esigenze degli uffici ma di condividere anche la successiva scelta di realizzare questa operazione con gradualità.

3.2. Nella proposta pervenuta il 10 aprile 2013 (in allegato) si è limitata la rideterminazione ai soli uffici oggetto della revisione delle circoscrizioni, rinviando ad un momento successivo la proposta generale di riformulazione delle piante organiche a livello nazionale.

Il Consiglio ritiene di condividere questa scelta.

La revisione delle piante organiche è finalizzata alla realizzazione di un duplice scopo:

- il primo, immediato, è quello di consentire l'operatività delle modifiche alla geografia giudiziaria introdotte dal decreto legislativo n. 155 del 2012 a partire dal 13 settembre 2013;
- l'altro, per così dire di sistema, è quello di realizzare una più omogenea ripartizione delle risorse disponibili.

La proposta in esame consente di realizzare il primo obiettivo attraverso una limitata rimodulazione delle piante organiche degli uffici che sono oggetto di accorpamento o di modifiche territoriali e con la previsione di un organico adeguato per il nuovo Tribunale e per la nuova procura della Repubblica di Napoli Nord.

A questo scopo si prevede l'adeguamento parziale della pianta organica al numero dei magistrati previsti dalla legge 13 novembre 2008 n. 181 con un incremento di n. 69 unità complessive (50 magistrati giudicanti e 19 magistrati requirenti).

A seguito dell'inserimento di questi posti in pianta organica, ferma restando la necessità che si realizzi in tempi rapidi l'integrale copertura di detta pianta, spetterà, poi, a questo Consiglio

valutare le esigenze degli uffici nella scelta dei posti da coprire attraverso gli ordinari strumenti di mobilità (pubblicazione dei posti per i trasferimenti, assegnazione delle sedi ai MOT).

L'intervento di modifica delle piante organiche consente, quindi:

a) di garantire la copertura degli uffici di Napoli Nord, di nuova costituzione (che secondo le stime del Ministero necessitano, rispettivamente, di 80 giudici e 30 pubblici ministeri), con l'utilizzo di una parte della disponibilità prevista dalla legge n. 181/2008 e con una limitata riduzione degli organici degli uffici di Napoli e di Santa Maria Capua Vetere (i cui territori di competenza subiscono un significativo restringimento);

b) di operare una limitata ridefinizione degli organici degli uffici che perdono o guadagnano territorio;

c) di procedere all'accorpamento degli organici degli uffici soppressi a quelli degli uffici accorpanti. Tutti gli altri uffici continueranno ad operare con la pianta organica attualmente prevista.

In relazione ai nuovi organici si dovrà, inoltre, procedere alla rideterminazione dei posti semidirettivi degli uffici accorpanti e, con riferimento a questi ultimi, appare opportuno valutare la possibilità di prorogare il termine stabilito dall'art. 6, comma 1, D.Lgs. 155/2012 in conseguenza dello slittamento del termine del 31 dicembre 2012, previsto per la determinazione delle piante organiche.

La riduzione delle piante organiche di Napoli e di Santa Maria Capua Vetere¹ può essere realizzata unicamente dal momento in cui si costituiranno e saranno operativi gli uffici del Tribunale e della Procura della Repubblica di Napoli Nord.

Fino a quel momento dovrà essere previsto che la modifica della pianta organica degli uffici giudiziari di Napoli e di Santa Maria Capua Vetere non operi.

3.3. Le relazioni tecniche inviate dal Ministro a questo Consiglio costituiscono un importante punto di partenza² per realizzare l'obiettivo, condiviso di una più complessiva redistribuzione delle risorse al fine di realizzare un riequilibrio fra le diverse strutture giudiziarie che tenga conto dei reali carichi di lavoro degli uffici.

Come hanno rilevato vari Consigli Giudiziari (tra gli altri quelli di Genova, Torino e Milano) la prima relazione individua correttamente come parametro fondamentale e determinante quello del dato statistico dei procedimenti sopravvenuti e non quello delle pendenze; tuttavia non può ignorarsi che, quantomeno nel breve-medio periodo, la distribuzione delle risorse deve essere effettuata anche tenendo conto della situazione attuale degli uffici giudiziari³. Di ciò si è, peraltro,

¹ Si deve, peraltro rilevare che la suddivisione di due diversi circondari del territorio della Provincia di Caserta nel quale opera la criminalità organizzata potrebbe comportare difficoltà di gestione delle indagini e dei processi. Si auspica, pertanto, un ripensamento in proposito, con conseguente mantenimento nel circondario di Santa Maria Capua Vetere dei territori inseriti nel Tribunale di Napoli Nord.

² Appare, peraltro, condivisibile l'opzione finale di destinare risorse verso gli uffici giudicanti di secondo grado che si trovano in una situazione di grave difficoltà in ragione degli incrementi delle competenze e della crescita esponenziale dell'arretrato.

³ In effetti, non appare corretto trascurare totalmente il dato relativo alle *pendenze*, che costituiscono la più grave anomalia del sistema giudiziario italiano. Si tratta di una considerazione che è stata fatta propria da molti Consigli Giudiziari (Brescia, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, Messina, Palermo, Potenza, Reggio Calabria, Salerno).

Da molti anni, peraltro, il numero delle definizioni su scala nazionale è, almeno per il primo grado, più o meno corrispondente alle sopravvenienze, pur senza riuscire a incidere sulle pendenze.

Le cause che determinano questa situazione possono essere molteplici ed in qualche caso sono riconducibili anche all'insufficienza della pianta organica rispetto alle peculiarità della domanda di giustizia (si pensi all'incidenza della criminalità organizzata o alle caratteristiche qualitative del contenzioso in zone ad alto sviluppo industriale o finanziario)

Sotto altro aspetto, in una riforma della geografia giudiziaria è doveroso tener presente che alcuni uffici, principalmente quelli di medie e piccole dimensioni di Campania, Sicilia, Basilicata e Calabria, soffrono di carichi di lavoro caratterizzati da pendenze determinate da croniche scoperture di organico o da un alto indice di ricambio dei magistrati (si pensi agli uffici cc.dd. non graditi, spesso coperti solo in occasione di assegnazione di sedi ai MOT), sicché è ineludibile prevedere rimedi anche straordinari di intervento finalizzato a smaltire quelle pendenze per consentire piena

tenuto conto nella proposta finale relativa agli uffici oggetto della revisione, trasmessa il 10 aprile 2013.

Certamente è poi da condividere la scelta di adottare come dato rilevante quello delle sopravvenienze non su base annua ma su base pluriennale.

Ai fini della redistribuzione definitiva occorre, a parere di questo Consiglio, operare una più compiuta distinzione tra settore civile, settore penale e settore lavoro e, in questi ambiti, realizzare una analisi, quantomeno per il settore civile, in relazione alle macroaree per materie, come concepite nelle rilevazioni statistiche effettuate in vista dell'attuazione dei programmi di gestione previsti dall'art. 37 della legge n. 111 del 2011 definendo i criteri utilizzati per "pesare" i procedimenti sulla base della loro tipologia⁴. Nel settore civile si dovrà tenere conto anche della presenza in alcuni uffici del Tribunale delle imprese.

Nel settore penale non sembra superabile, in tempi rapidi, il problema delle diverse modalità di iscrizione dei reati nel registro "noti" (che rende non completamente affidabili i dati ricavabili dallo stesso) e, pertanto, non sembra opportuno utilizzare questo parametro per accertare il carico di lavoro degli uffici che, più utilmente, può essere individuato sulla base del numero delle definizioni da parte del GIP/GUP o del giudice del dibattimento.

Sempre per il settore penale si dovranno utilizzare ulteriori parametri come quello del numero di indagati (segnalato dai Consigli Giudiziari di Catania e Palermo) e delle imputazioni, quello delle competenze ulteriori dei Tribunali che hanno sede nei capoluoghi di distretto (indicato dai Consigli Giudiziari di Catanzaro, Genova, Lecce, Messina, Milano, Reggio Calabria e Venezia), quello del rapporto tra P.M. e giudici (individuato dai Consigli Giudiziari di Genova, Messina, Milano, Reggio Calabria e Torino).

L'analisi sui flussi dovrà poi essere associata, oltre al dato della popolazione⁵, alle concrete caratteristiche dell'utenza (mobilità giornaliera, caratteristiche economiche del territorio, ecc.) poiché vari uffici giudiziari sono caratterizzati da carichi di lavoro determinati da fattori ambientali, umani e sociali che prescindono del tutto dalla popolazione residente (si pensi, ad esempio, ai fenomeni migratori che incidono notevolmente sui carichi di lavoro del tribunale di Agrigento ovvero i flussi di lavoro del tribunale di Roma, che sono influenzati dall'essere la capitale sede di numerose istituzioni ed enti pubblici di rilievo nazionale ovvero, ancora, ad alcune località turistiche, che nel periodo estivo registrano un aumento di presenze direttamente incidente sulla domanda di giustizia).

Si dovrà, infine, valutare se altri parametri - di carattere oggettivo - siano suscettibili di qualificare la situazione dei circondari. Si tratta, come rilevato da vari Consigli Giudiziari (Bologna, Caltanissetta, Lecce, Venezia), di parametri di natura economica come il grado di sviluppo imprenditoriale della zona (ancorata ad alcuni specifici indici, quale ad esempio il numero di partite IVA aperte nel territorio), il numero di enti pubblici presenti, ripartiti secondo categorie dimensionali (piccoli-numero; medi-numero; grandi-numero) e con riferimento all'area di competenza (circondario-numero; ultracircondariale o regionale-numero; nazionale o ultraregionale-numero) o con riferimento al rapporto tra popolazione residente e mobilità giornaliera all'interno dell'area metropolitana.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, sulla base dei rilievi trasmessi dai Consigli Giudiziari, intende, con queste osservazioni, offrire un primo contributo al progetto di una più complessiva

e funzionale operatività agli uffici giudiziari che devono operare con piante organiche ridotte e composte da magistrati che si avvicendano molto rapidamente.

Il ricambio continuo costituisce un oggettivo fattore di rallentamento che incide tanto più pesantemente sugli uffici di medie e piccole dimensioni nei quali, nel giro di pochi mesi, possono determinarsi trasferimenti contemporanei di un numero di magistrati, con conseguente scopertura della pianta organica in alti termini percentuali.

⁴ Ad esempio attribuendo un coefficiente ridotto ai procedimenti sommari o di più semplice trattazione (procedimenti monitori, sommari, affari in materia di esecuzioni mobiliari e di volontaria giurisdizione, cause previdenziali) o, per il settore penale, valutando l'incidenza dei riti alternativi.

⁵ Già presente nelle rilevazioni allegate alla proposta ministeriale.

ridistribuzione delle risorse tra gli uffici che potrà realizzarsi con la formulazione della proposta generale di definizione delle piante organiche a livello nazionale.

Pur tenuto conto della complessità della ricognizione dei fabbisogni degli uffici - al cui completamento questo Consiglio intende contribuire attraverso una interlocuzione con il Ministero, nell'ambito di una piena e leale collaborazione tra Istituzioni - si auspica che questo lavoro preparatorio si concluda nel termine di sei mesi.

Tanto premesso

Il Consiglio Superiore della Magistratura

esprime

parere favorevole alla proposta formulata dal Ministro della Giustizia in data 10 aprile 2013.

Il presente parere è trasmesso al Ministro della Giustizia.

Si allega alla presente la proposta del Ministro della Giustizia pervenuta in data 10 aprile 2012".

488/2013 RA

244



Il Ministro della Giustizia

Comitato

SEGRETERIA GENERALE
Sig. Stefano Marras
10 APR. 2013



Consiglio Superiore della Magistratura
Al Segretario Generale
per le determinazioni di competenza
Roma, 10/4/13

Roma, 10 aprile 2013

Il V. Presidente
Michele Vietti

COMITATO DI PRESIDENZA

CSM Roma, 10/04/2013
A - 20911/2013

11 APR. 2013

Illustre Presidente,

si fa seguito a quanto esposto nella missiva inviata a codesto Consiglio Superiore il 20 febbraio 2013, riformulando la proposta di rideterminazione delle piante organiche.

Dopo una attenta valutazione dei rilievi del Consiglio Superiore e delle indicazioni fornite dai Consigli giudiziari, si propone di intervenire unicamente sugli uffici giudiziari direttamente incisi dalla riforma stessa.

L'intervento riguarda, dunque, 50 sedi giudiziarie, come specificato nell'elenco che segue, ove sono anche sinteticamente rappresentate le varie tipologie di intervento conseguente alla revisione delle circoscrizioni:

On.le Avv. Michele Vietti
Vice Presidente del
Consiglio Superiore della Magistratura
Piazza della Indipendenza, 6
ROMA



DISTRETTO	TRIBUNALE	TIPOLOGIA INTERVENTO	CIRCONDARIO/SEZIONE/COMUNE accorpato
ANCONA	MACERATA	ACCORPANTE	CAMERINO
ANCONA	PESARO	ACCORPANTE	URBINO
BARI	FOGGIA	ACCORPANTE	LUCERA
BRESCIA	CREMONA	ACCORPANTE	CREMA
CALTANISSETTA	ENNA	ACCORPANTE	NICOSIA
CALTANISSETTA	GELA	ACCORPANTE	comune di Niscemi
CATANIA	CALTAGIRONE	ACCORPANTE SEZIONE	PATERNO' in parte - Comune di Castel di Judica - Comune di Raddusa - Comune di Ramacca
CATANIA	CATANIA	CEDEnte	PATERNO' in parte - Comune di Castel di Judica - Comune di Raddusa - Comune di Ramacca
CATANIA	RAGUSA	ACCORPANTE	MODICA
CATANZARO	CASTROVILLARI	ACCORPANTE	ROSSANO
FIRENZE	SIENA	ACCORPANTE	MONTEPULCIANO
GENOVA	GENOVA	ACCORPANTE	CHIAVARI
GENOVA	IMPERIA	ACCORPANTE	SANREMO
L'AQUILA	CHIETI	ACCORPANTE	VASTO - LANCIANO
L'AQUILA	L'AQUILA	ACCORPANTE	AVEZZANO - SULMONA
MESSINA	PATTI	ACCORPANTE	MISTRETTA
MILANO	BUSTO ARSIZIO	ACCORPANTE SEZIONE	RHO - LEGNANO
MILANO	LODI	ACCORPANTE SEZIONE	CASSANO D'ADDA
MILANO	MILANO	CEDEnte	RHO - CASSANO D'ADDA - LEGNANO
MILANO	PAVIA	ACCORPANTE	VIGEVANO - VOGHERA
NAPOLI	AVELLINO	ACCORPANTE	SANTANGELO DEI LOMBARDI
NAPOLI	BENEVENTO	ACCORPANTE	ARIANO IRPINO
NAPOLI	NAPOLI	CEDEnte	AFRAGOLA - CASORIA - FRATTAMAGGIORE - MARANO DI NAPOLI
NAPOLI	NAPOLI NORD	ACCORPANTE SEZIONE	AFRAGOLA - AVERSA - CASORIA - FRATTAMAGGIORE - MARANO DI NAPOLI
NAPOLI	SANTA MARIA CAPUA VETERE	CEDEnte	AVERSA
PALERMO	MARSALA	CEDEnte	PARTANNA
PALERMO	PALERMO	CEDEnte	BAGHERIA
PALERMO	SCIACCA	ACCORPANTE SEZIONE	PARTANNA
PALERMO	TERMINI IMERESE	ACCORPANTE SEZIONE	BAGHERIA
PERUGIA	PERUGIA	CEDEnte	FOLIGNO - TODI
PERUGIA	SPOLETO	ACCORPANTE SEZIONE	FOLIGNO - TODI
PERUGIA	TERNI	ACCORPANTE	ORVIETO
POTENZA	LAGONEGRO	ACCORPANTE	SALA CONSILINA
POTENZA	POTENZA	ACCORPANTE	MELFI
ROMA	CASSINO	ACCORPANTE SEZIONE	GAETA
ROMA	LATINA	CEDEnte	GAETA
SALERNO	NOCERA INFERIORE	ACCORPANTE SEZIONE	CAVA DEI TIRRENI - MERCATO SAN SEVERINO
SALERNO	SALERNO	CEDEnte	CAVA DEI TIRRENI - MERCATO SAN SEVERINO
TORINO	ALESSANDRIA	ACCORPANTE	AQUI TERME - TORTONA
TORINO	ASTI	ACCORPANTE	ALBA
TORINO	CUNEO	ACCORPANTE	MONDOVI' - SALUZZO
TORINO	IVREA	ACCORPANTE SEZIONE	CHIVASSO - CIRIE' in parte
TORINO	TORINO	ACCORPANTE/CEDEnte	PINEROLLO/CHIVASSO - CIRIE' in parte
TORINO	VERCELLI	ACCORPANTE	CASALE MONFERRATO
TRIESTE	PORDENONE	ACCORPANTE SEZIONE	PORTOGRUARO
TRIESTE	UDINE	ACCORPANTE	TOLMEZZO
VENEZIA	PADOVA	CEDEnte	ESTE in parte
VENEZIA	ROVIGO	ACCORPANTE SEZIONE	ESTE in parte
VENEZIA	VENEZIA	CEDEnte	PORTOGRUARO
VENEZIA	VICENZA	ACCORPANTE	BASSANO DEL GRAPPA

Nella presente riformulazione si è tenuto conto sia delle indicazioni fornite dai Consigli Giudiziari, sia di quanto osservato nella proposta di delibera licenziata dalla settima commissione del CSM.

E' stata, altresì, riconsiderata l'incidenza delle pendenze dovendosi condividere l'impostazione della settima commissione del Consiglio nella parte in cui afferma che questa grave anomalia del sistema giudiziario italiano rischia di condizionare, nel breve - medio periodo, la fase di start up della riforma della geografica giudiziaria.

E' peraltro condivisa la consapevolezza che - in una prospettiva di lungo periodo - occorrerà far sempre meno riferimento al dato delle pendenze nella convinzione che esso introduce elementi distorsivi nell'allocazione delle risorse.

Con riferimento agli uffici giudiziari i cui circondari vengono accorpati (senza modifiche territoriali), si procede all'aggregazione degli organici senza operarne alcuna variazione.

*Si tratta dei Tribunali di **Alessandria, Asti, Avellino, Castrovillari, Chieti, Cremona, Cuneo, Enna, Genova, Lagonegro, L'Aquila, Patti, Potenza, Ragusa, Siena, Terni, Vercelli, Benevento, Foggia, Imperia, Macerata, Pavia, Pesaro, Vicenza e Udine** e delle corrispondenti Procure.*

Con riferimento agli uffici che vedono la propria consistenza territoriale modificata in misura marginale, si è deciso di azzerare le decurtazioni di organico previste nella proposta originaria e mantenere quindi invariata la dotazione organica.

*Si tratta in particolare dei Tribunali di **Caltagirone, Catania, Gela, Marsala, Palermo, Perugia, Sciacca e Termini Imerese** con le corrispondenti Procure.*

Per quanto concerne i tribunali nei quali le modifiche del territorio risultano più significative si è ritenuto di operare una diminuzione di organico presso gli uffici cedenti porzioni di territorio equivalente all'aumento dell'organico degli corrispettivi uffici che hanno ampliato il loro bacino di utenza.

Si è in tal senso operato con reciproche compensazioni nei seguenti tribunali e corrispondenti procure:

- a) **Cassino e Latina**, in conseguenza dello spostamento di circondario del territorio della Sezione distaccata di Gaeta;
- b) **Padova e Rovigo**, in conseguenza dello spostamento di circondario di parte del comune di Este;
- c) **Salerno e Nocera Inferiore**, in conseguenza dello spostamento di circondario dei territori delle sezioni distaccate di Cava dei Tirreni e Mercato San Severino;
- d) **Venezia e Pordenone**, in conseguenza dello spostamento di circondario del territorio della Sezione distaccata di Portogruaro;
- e) **Torino e Ivrea** in conseguenza dello spostamento di circondario del territorio della Sezione distaccata di Ciriè e Chivasso;
- f) **Napoli, Napoli Nord e Santa Maria Capua Vetere**, in conseguenza della creazione del tribunale di Napoli Nord, destinato ad assorbire il carico del territorio di cinque sezioni distaccate (Aversa, Afragola, Casoria, Frattamaggiore e Marano di Napoli);
- g) **Milano, Busto Arsizio e Lodi** in conseguenza dello spostamento di circondario del territorio delle sezioni distaccate di Rho, Legnano e Cassano D'Adda.
- h) **Perugia e Spoleto**, in conseguenza dello spostamento di circondario del territorio delle sezioni distaccate di Todi e Foligno, tenendo conto della peculiare situazione derivante dalle competenze ex art. 11 c.p.p. nei procedimenti riguardanti i magistrati in servizio nel distretto di Roma e nei procedimenti relativi al rispetto della "ragionevole durata dei processi" (c.d. Legge Pinto).

Tanto premesso, nelle tabelle che seguono si riassumono le determinazioni adottate in ordine alle piante organiche proposte.

TRIBUNALI

Distretto	Nuovo Circondario	P.O. Magistrati originale	P.O. Magistrati aggregata	P.O. PROPOSTA
ANCONA	MACERATA	16	22	22
ANCONA	PESARO	15	21	21
BARI	FOGGIA	49	65	65
BRESCIA	CREMONA	13	20	20
CALTANISSETTA	ENNA	11	19	19
CALTANISSETTA	GELA	14	14	14
CATANIA	CALTAGIRONE	13	13	13
CATANIA	CATANIA	110	110	110
CATANIA	RAGUSA	16	26	26
CATANZARO	CASTROVILLARI	15	28	28
FIRENZE	SIENA	12	19	19
GENOVA	GENOVA	80	92	92
GENOVA	IMPERIA	7	20	20
L'AQUILA	CHIETI	15	29	29
L'AQUILA	L'AQUILA	11	28	28
MESSINA	PATTI	13	19	19
MILANO	BUSTO ARSIZIO	27	27	38
MILANO	LODI	16	16	20
MILANO	MILANO	295	295	280
MILANO	PAVIA	13	35	35
NAPOLI	AVELLINO	30	39	39
NAPOLI	BENEVENTO	28	36	36
NAPOLI	NAPOLI	348	348	319
NAPOLI	NAPOLI NORD	0	0	80
NAPOLI	SANTA MARIA CAPUA VETERE	94	94	88
PALERMO	MARSALA	25	25	25
PALERMO	PALERMO	125	125	125
PALERMO	SCIACCA	10	10	10
PALERMO	TERMINI IMERESE	22	22	22
PERUGIA	PERUGIA	33	33	33
PERUGIA	SPOLETO	6	6	11
PERUGIA	TERNI	14	20	20
POTENZA	LAGONEGRO	8	19	19
POTENZA	POTENZA	23	33	33
ROMA	CASSINO	19	19	21
ROMA	LATINA	41	41	39
SALERNO	NOCERA INFERIORE	27	27	28
SALERNO	SALERNO	73	73	72
TORINO	ALESSANDRIA	17	29	29
TORINO	ASTI	13	25	25
TORINO	CUNEO	12	27	27
TORINO	IVREA	11	11	18
TORINO	TORINO	162	172	165
TORINO	VERCELLI	13	19	19
TRIESTE	PORDENONE	18	18	19
TRIESTE	UDINE	30	36	36
VENEZIA	PADOVA	43	43	41
VENEZIA	ROVIGO	15	15	17
VENEZIA	VENEZIA	58	58	57
VENEZIA	VICENZA	27	36	36

Il Ministro della Giustizia

PROCURE DELLA REPUBBLICA

Distretto	Nuovo Circondario	P.O. Magistrati esistente	Totale P.O. P.M. aggregata	P.O. PROPOSTA
ANCONA	MACERATA	7	10	10
ANCONA	PESARO	7	10	10
BARI	FOGGIA	19	25	25
BRESCIA	CREMONA	4	7	7
CALTANISSETTA	ENNA	5	9	9
CALTANISSETTA	GELA	6	6	6
CATANIA	CALTAGIRONE	5	5	5
CATANIA	CATANIA	46	46	46
CATANIA	RAGUSA	7	10	10
CATANZARO	CASTROVILLARI	5	10	10
FIRENZE	SIENA	5	8	8
GENOVA	GENOVA	29	33	33
GENOVA	IMPERIA	5	12	12
L'AQUILA	CHIETI	5	11	11
L'AQUILA	L'AQUILA	7	15	15
MESSINA	PATTI	5	7	7
MILANO	BUSTO ARSIZIO	9	9	13
MILANO	LODI	6	6	7
MILANO	MILANO	90	90	85
MILANO	PAVIA	5	14	14
NAPOLI	AVELLINO	10	13	13
NAPOLI	BENEVENTO	11	15	15
NAPOLI	NAPOLI	117	117	107
NAPOLI	NAPOLI NORD	N/A	-	30
NAPOLI	SANTA MARIA CAPUA VETERE	29	29	27
PALERMO	MARSALA	9	9	9
PALERMO	PALERMO	72	72	72
PALERMO	SCIACCA	5	5	5
PALERMO	TERMINI IMERESE	10	10	10
PERUGIA	PERUGIA	14	14	14
PERUGIA	SPOLETO	3	3	4
PERUGIA	TERNI	5	8	8
POTENZA	LAGONEGRO	3	6	6
POTENZA	POTENZA	11	15	15
ROMA	CASSINO	7	7	8
ROMA	LATINA	14	14	13
SALERNO	NOCERA INFERIORE	8	8	8
SALERNO	SALERNO	33	33	33
TORINO	ALESSANDRIA	8	14	14
TORINO	ASTI	7	12	12
TORINO	CUNEO	6	12	12
TORINO	IVREA	4	4	6
TORINO	TORINO	60	64	62
TORINO	VERCELLI	5	8	8
TRIESTE	PORDENONE	8	8	8
TRIESTE	UDINE	13	17	17
VENEZIA	PADOVA	16	16	16
VENEZIA	ROVIGO	6	6	6
VENEZIA	VENEZIA	22	22	22
VENEZIA	VICENZA	10	14	14

Il Ministro della Giustizia

*Va, infine, segnalato che l'intervento ipotizzato comporta un aumento di **69** unità complessive della pianta organica generale degli uffici giudiziari ordinari di primo grado (**50 magistrati giudicanti e 19 magistrati requirenti**).*

Tale dotazione dovrà essere assicurata mediante l'utilizzo della quota non ancora assegnata di magistrati prevista dalla legge 13.11.2008 n. 181.

Chiedo, pertanto, che il C.S.M. voglia esprimere il prescritto parere.

Paola Severino


Il Ministro della Giustizia