



Gli attori della giustizia

L'aumento della pianta organica dei magistrati: una sfida che chiama in causa l'intera magistratura ed un'occasione da non perdere

di [Antonello Ardituro](#)

16 gennaio 2019

La legge di bilancio per il 2019 ha modificato la pianta organica della magistratura ordinaria portandola a 10751 unità, con un incremento di 600 magistrati rispetto alla precedente dotazione fissata con l. n. 181 del 13 novembre 2008. In quella occasione l'aumento fu modesto (42 unità). Aumenti più consistenti si erano registrati nel 2001 (legge nr. 48 del 13 febbraio 2001: 1000 unità) e nel 1993 (legge nr. 295 del 9 agosto 1993: 600 unità).

Dunque è dal 2001 che la pianta organica non era sottoposta ad un adeguamento capace di incidere significativamente sul sistema giudiziario.

Nel frattempo, va ricordato, altri importanti interventi hanno ridisegnato la distribuzione delle risorse sul territorio: la ridefinizione della geografia giudiziaria del 2013, con la riduzione degli uffici giudiziari attuata attraverso la chiusura e/o l'accorpamento di uffici piccoli, e l'abolizione delle sedi distaccate; la revisione della pianta organica degli uffici di primo e secondo grado operata con i decreti ministeriali del 1° dicembre 2016 e del 2 agosto 2017; gli interventi in materia di assegnazione dei magistrati onorari e del personale amministrativo, anche a seguito di un nuovo consistente reclutamento.

Nelle previsioni del Ministero, anche per le conseguenti coperture di spesa, le 600 unità aggiuntive potranno essere assunte in un triennio, a partire dal 2020, nel numero massimo di 200 per ciascun anno.

La tabella B, poi, risulta modificata già per effetto della legge di bilancio, che suddivide l'aumento di organico assegnando 80 magistrati agli uffici giudicanti e requirenti di legittimità, e 520 agli uffici di merito, con riferimento a magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di merito di primo e di secondo grado, di magistrato distrettuale, di coordinamento nazionale presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e semidirettive di primo grado, di primo grado elevate e di secondo grado.

E' evidente che l'assegnazione delle 80 unità agli uffici di legittimità, nel rispondere ad una condivisibile esigenza di rafforzare la Corte di Cassazione e la Procura Generale, non comporterà particolari difficoltà nella suddivisione dei magistrati fra i due uffici. Molto più difficili, complesse e politicamente sensibili, le scelte che dovranno essere operate per ripartire le 520 unità fra gli uffici di merito di primo e secondo grado.

Si tratta di scelte demandate al Ministro della Giustizia che dovrà emanare i relativi decreti entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge di bilancio, previo parere del Consiglio Superiore della Magistratura.

La questione non è stata ancora oggetto di un reale dibattito interno alla magistratura che, anzi, ha dato l'impressione di accorgersi della positiva novità solo a norma approvata. Sembrano lontani i tempi in cui la magistratura associata poteva permettersi di esprimere dubbi sulla bontà di iniziative del genere, concentrandosi semmai sul tema della redistribuzione interne degli organici e sulla necessità della loro copertura integrale. Le considerazioni problematiche sulla concreta possibilità di assorbire un cospicuo aumento della pianta organica con nuovi magistrati forniti di adeguata preparazione di base, e la convinzione delle ricadute negative di un eccessivo ampliamento della categoria professionale, oggi lasciano il campo alla convinta consapevolezza che all'aumento progressivo della domanda di giustizia non può farsi fronte che con un adeguamento delle risorse disponibili; prime fra tutte quelle di magistratura, accompagnate da un programma di assunzioni e reclutamento del personale amministrativo che ne determini l'incremento numerico e qualitativo attraverso un deciso ricambio generazionale, ed un costante investimento nelle nuove tecnologie e nell'informatizzazione. Si tratta di misure necessarie, unitamente alla progressiva entrata a regime della riforma della magistratura onoraria e dell'ufficio per il processo, per continuare a pretendere i miglioramenti organizzativi che la produzione normativa del Consiglio opportunamente richiede ai dirigenti

degli uffici.

La distribuzione in organico di 520 magistrati negli uffici di merito rappresenta dunque uno snodo che influenzerà il funzionamento della giustizia per molti anni, e le scelte che faranno Ministero e Consiglio Superiore, oggettivamente difficili, dovranno essere il risultato di criteri e valutazioni che siano ispirati a trasparenza, efficienza e visione complessiva del sistema. Indirizzare più o meno risorse a uffici di primo o secondo grado, ad uffici distrettuali o uffici piccoli e/o periferici, al Nord o al Sud, sottende valutazioni e scelte cariche di "politicità", che rischiano di essere pesantemente influenzate da campanilismi, bacini elettorali, cordate e interessi di varia natura. La giustizia non è omogeneamente amministrata sul territorio e la distribuzione delle risorse di magistratura continua ad esserne una delle cause, pur mitigata dai recenti ed utili aggiustamenti del 2016- 2017. Una giustizia a più velocità contribuisce a sua volta a determinare un'Italia a più velocità, dove la lentezza della giustizia fa da pendant alla lentezza della crescita economica e sociale di ampie fette della popolazione. Ne consegue che l'occasione è quella giusta per provare a contribuire a porre rimedio a tali disparità, affrontando una questione che appare molto concreta ma che incide su valori assai elevati.

La recente attività di confronto svolta in sede di comitato paritetico fra Ministero e Consiglio, prodromica alla revisione delle piante organiche di recente attuazione, potrà essere di conforto per i criteri utilizzati e gli approfondimenti che in quella sede furono operati, pur funzionali ad una diversa operazione quale quella di una redistribuzione che doveva condurre ad un saldo invariato, salvo il recupero di poche unità accantonate in passato per ragioni tecniche. Potranno essere utilizzate le tabelle del Ministero e le proiezioni fondate sulla densità di popolazione, sulla natura della criminalità e del contenzioso, sull'incidenza della presenza imprenditoriale, sui flussi delle pendenze, delle sopravvenienze e degli indici di ricambio. I dati aggiornati sulla ripartizione all'interno di Tribunali e Corti di giudici e giudici penali saranno utili a conoscere le esigenze dei diversi uffici e parametrare l'organico degli uffici requirenti; la suddivisione di partenza degli uffici in piccolo, medio piccolo, medio grande, grande e metropolitano, mutuato dal T.U. dirigenza e dalle altre fonti consiliari consentiranno di considerare le differenze fra uffici omogenei; l'acquisizione di dati aggiornati sugli uffici qualificati sedi disagiate ai sensi della legge 133/98, sugli uffici che hanno dovuto fruire del maggior numero di applicazioni extradistrettuali e di quelli che subiscono il maggior tasso di turn over, potranno aiutare ad identificare oggettivamente uffici in sofferenza che necessitano di maggiori risorse.

Alcuni problemi si ripropongono e chiederanno una preliminare soluzione.

Il primo, rituale, è il peso da attribuire al numero dei procedimenti pendenti. La pianta organica degli uffici giudiziari si determina innanzitutto sulle sopravvenienze, sui flussi di procedimenti che nel periodo considerato hanno ingresso nei ruoli dell'ufficio. Ma torna costantemente il tema del valore da attribuire alle pendenze, cioè al carico arretrato che grava sull'ufficio, spesso assai diversificato. Il carico arretrato può essere l'effetto del ricorrere di cause di inefficienza organizzativa non dipendente da carenza di risorse, ovvero da caratteristiche oggettive dell'ufficio, quali l'eccessivo turn over, la scarsa copertura dell'organico e la sua inadeguatezza di base, la carenza di personale amministrativo, la natura del contenzioso. Resta il fatto che al momento della definizione delle piante organiche far finta che non ci siano uffici gravati da un arretrato sensibilmente maggiore di altri, significa tradire la premessa che vuole l'aumento della pianta organica funzionale a dare maggiori risposte di giustizia ai cittadini e, soprattutto, ridurre il differenziale di durata dei processi fra una sede ed un'altra. E' forse il caso di attribuire maggiore peso che in passato a questo criterio di riferimento; dare la possibilità a questi uffici di aggredire l'arretrato, mettendo poi in campo un monitoraggio del Ministero e del Consiglio per evitare che tali risorse vadano sprecate; veri e propri piani di abbattimento dell'arretrato vanno pensati con la collaborazione fra le istituzioni e con l'impegno degli uffici, responsabilizzati dall'aumento di organico, che può essere anche temporaneo e sottoposto a verifica periodica dei risultati conseguiti.

Altre scelte potranno essere il frutto della preliminare decisione sulla sorte dei magistrati distrettuali. Nel 2017 si prese atto del sostanziale fallimento dell'istituto, derivante dalla assenza di reali incentivi a ricoprire una funzione considerata residuale e prescelta, nell'ambito della mobilità, solo per ragioni collegate all'avvicinamento a casa. Ne conseguì la determinazione di ridurre al minimo indispensabile in posti in organico, a favore di posti stabili presso le Corti d'Appello. Dovrà ora valutarsi se l'istituto può essere rivitalizzato, magari discutendo contestualmente di possibili incentivi alla sua copertura, o se per la sua effettiva attuazione dovrà attendersi l'avvicinamento al pieno organico, possibile solo nei prossimi anni. Ne conseguiranno scelte in ordine alla destinazione a tali funzioni di parte dei posti disponibili per l'aumento di organico.

Uno snodo rilevante da affrontare è quello degli uffici piccoli. Una moderna concezione della geografia giudiziaria dovrebbe procedere per la ulteriore riduzione del numero degli uffici giudiziari, attraverso accorpamenti che semplifichino la distribuzione territoriale e realizzino unità organizzative al di sopra di standard minimi di funzionalità (Procure di 13/14 sostituiti – Tribunali di 30/35 giudici), ma è chiaro che un tale progetto non appare assolutamente all'orizzonte e si presenta oggi come una vera e propria chimera, come dimostra anche la

decisione del governo di rinviare la chiusura di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto fino al 2021. Così stando le cose, non c'è dubbio che la nuova distribuzione delle risorse dovrà puntare a puntellare questi uffici piccoli, mettendoli in condizione di avvalersi di organici in grado di assicurare una minima organizzazione funzionale ed efficace. Una particolare approfondimento meriteranno le Procure fino a 9 sostituti ed i Tribunali fino a 20 giudici; senza automatismi, perché alcune realtà di queste dimensioni sono adeguate, ma sicuramente è auspicabile una valutazione preliminare rispetto alle altre.

Infine, le Corti d'appello. Si tratta, per l'analisi dei numeri di pendenze e sopravvenienze di questi anni, senz'altro dell'imbuto del sistema giudiziario italiano su cui occorre intervenire. Del resto si prospetta, seppur fra qualche anno, un inevitabile incremento dei flussi conseguente alla modifica della norma sulla prescrizione, destinata ad entrare in vigore il 1 gennaio 2020. Ne deriverà per un verso un aumento dei procedimenti in secondo grado, per effetto del prevedibile aumento delle sentenze con decisioni nel merito in primo grado e per il venir meno della prescrizione in itinere dopo tale fase; per l'altro la necessità, nel settore penale, di rendere risposte in tempi ragionevoli per evitare l'effetto boomerang della riforma.

Appare davvero ineludibile, dunque, che una porzione significativa dell'aumento di organico sia destinata a tali uffici, con una particolare attenzione alle Corti d'Appello di Roma e di Napoli che gestiscono circa il 40% dell'arretrato delle Corti italiane, e per le quali dovrà continuarsi il lavoro di monitoraggio intrapreso due anni fa.

Queste solo alcune delle questioni che si pongono in vista della distribuzione dell'aumento di organico.

Ma più, e prima ancora, che il merito delle scelte, ciò che interessa evidenziare è la fondamentale importanza che esse siano per un verso il frutto di un metodo di confronto, discussione e condivisione dei criteri in sede di comitato paritetico Csm – Ministero e, per altro, che le determinazioni finali siano trasparenti e facilmente comprensibili, essendo inevitabile che esse possano determinare critiche, disapprovazioni e proteste. Solo l'assunzione da parte della magistratura di un ruolo centrale in questo percorso, sia nell'ambito del dibattito associativo che del circuito locale del governo autonomo (attraverso l'acquisizione di informazioni presso gli uffici ed i consigli giudiziari) e del Consiglio Superiore della Magistratura, potrà mettere in campo la giusta interdizione ad interferenze campanilistiche, in parte esterne al legittimo circuito decisionale e di matrice politica, in parte interne ad esso, con la deprecabile corsa al canale di interlocuzione privilegiato con il Ministro che dirigenti ed uffici giudiziari, specie quelli di maggior peso, possano essere tentati di operare.

La sfida è lanciata, e coinvolge tutti. Aspetteremo poi la copertura dei nuovi organici e gli investimenti per il personale e l'informatica. E continueremo, da par nostro, a lavorare sull'organizzazione. Ma questa è tutta un'altra storia, non meno importante.
