

Parere del Consiglio superiore della magistratura sulla proposta di decreto del Ministro della giustizia di parziale ripartizione dei posti in aumento in attuazione dell'art. 1 comma 3 della legge 48 del 12 febbraio 2001.

(Deliberazione del 16 gennaio 2003)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 16 gennaio 2003, con riferimento alla "proposta per la ripartizione del primo contingente dei posti recati in aumento dalla legge 48/2001" trasmessa in data 28 dicembre 2002 dal Sig. Ministro della giustizia ai sensi dell'art.1 della legge citata, formula il parere qui di seguito esposto.

A) OSSERVAZIONI GENERALI

1. La legge 12 febbraio 2001 n. 48, nell'aumentare di 1.000 unità il numero dei magistrati in organico, ha disposto che a tale incremento si dia attuazione mediante la distribuzione proporzionale dei nuovi posti in coincidenza con l'effettuazione delle prove scritte di ciascuno dei previsti tre concorsi per uditori giudiziario.

Il termine per l'emanazione del decreto ministeriale di adeguamento degli organici, relativamente al primo dei concorsi, indetto con D.M. 12 marzo 2002, deve essere fissata entro il 21 gennaio prossimo, data di inizio delle prove scritte.

Con missiva del 28 dicembre 2002, qui pervenuta il successivo giorno 30, il Ministro della giustizia ha trasmesso la "proposta per la ripartizione del primo contingente dei posti recati in aumento dalla legge 48/2001". Il progetto prevede la distribuzione di 234 posti ed interessa tutti i distretti giudiziari.

Come fu segnalato al Ministro nel corso del plenum straordinario del 18 dicembre scorso, la ristrettezza dei tempi a disposizione del Consiglio rende particolarmente difficile la redazione di un parere adeguatamente meditato e approfondito, quale sarebbe richiesto dalla complessità e dalla delicatezza della procedura. Non va dimenticato, a tal proposito, che la distribuzione di un consistente numero di nuovi posti rappresenta per l'amministrazione della giustizia un'occasione particolarmente significativa e pregnante; ciò in quanto consente di intervenire a sostegno di alcuni uffici giudiziari, incrementandone la dotazione, senza dovere effettuare corrispondenti riduzioni dell'organico di altri uffici. Si tratta, cioè, di un'occasione unica per dare corso ad un riequilibrio non emergenziale fra le diverse strutture giudiziarie per quanto concerne i rapporti fra dotazioni organiche e carichi di lavoro.

Ciò richiederebbe al Ministero e al Consiglio di realizzare, con forte sinergia e collaborazione, un intervento di ampio respiro, fondato sull'analisi attenta dei dati statistici, sull'individuazione dei flussi della domanda di giustizia e sulla formulazione di una strategia di non breve periodo. Condizioni, queste, scarsamente compatibili con il tempo a disposizione del Consiglio (tanto più che il recente differimento di un anno del termine per l'espletamento dei concorsi previsti dall'art. 18 della legge n. 48/2001 e il conseguente differimento dei successivi aumenti dell'organico rende difficoltosa una adeguata programmazione); e tuttavia, il Consiglio non intende rinunciare ad offrire il proprio motivato contributo.

Il contributo di riflessione del Consiglio sarà indirizzato, da un lato, a considerare la rispondenza delle scelte operate alle più acclamate esigenze degli uffici giudiziari in funzione della loro idoneità a rendere più efficiente l'organizzazione giudiziaria, e, per altro verso, a fornire utili indicazioni per l'individuazione degli uffici giudiziari che, in prima istanza, sembrano richiedere un rafforzamento immediato, tenuto conto dell'esigenza primaria di soddisfare le necessità del settore lavoro, espressamente considerate dalla legge nel prevedere che ben 300 dei 546 posti in aumento siano ad esso destinati.

2. Venendo ai contenuti del progetto ministeriale, il Consiglio ritiene di condividere la ricognizione effettuata nelle "considerazioni generali" per quanto concerne l'entità del numero di posti portati in aumento. In effetti, esclusi i 200 posti destinati ai magistrati fuori ruolo, i 74 posti di merito inclusi nell'organico della Corte di cassazione e, infine, i 180 posti destinati in aumento al contingente degli uditori (che sale così a

330), l'aumento effettivamente oggetto della ripartizione prevista dall'art.1, comma 3 della legge n. 48 del 2001 deve essere quantificato in 546 unità, 26 delle quali destinate alla Corte di cassazione o a posizioni equiparate.

Il Consiglio ritiene del pari di condividere la soluzione che porta il progetto ministeriale a non limitarsi a distribuire in questa sede solo 1/3 dei posti disponibili e ad intervenire in misura maggiore, avendo ad oggetto ben 234 sui 546 posti complessivi: le attuali esigenze degli uffici giudiziari richiedono un primo intervento sicuramente "rafforzato" rispetto alla mera suddivisione proporzionale ai tre concorsi delle unità da ripartire.

3. Il progetto ministeriale non appare, invece, pienamente condivisibile in alcuni aspetti, non secondari. Innanzitutto non appare convincente nella parte in cui (pag.2, terzo capoverso) sembra escludere che i 26 posti di magistrato di cassazione debbano essere conteggiati al di fuori dei 300 destinati al settore lavoristico. Lo stesso progetto, del resto, sembra nel prosieguo non considerare decisiva tale affermazione, effettuata in via generale, e adottare in concreto soluzioni che si muovono in direzione diversa.

Non convince del tutto, inoltre, l'ipotesi di intervenire distribuendo fin d'ora presso tutti i distretti l'intero contingente di magistrati di riserva. Il dato testuale dell'art. 4 legge n. 48 del 2001, citato nella relazione al progetto (pag.3), infatti, ha un evidente riferimento al complesso della manovra di aumento di organico, ma non impone affatto che già con la prima distribuzione dell'aumento si debba di necessità procedere in unica soluzione all'istituzione di unità di riserva presso ciascuno dei distretti.

Non convince, infine, la scelta di limitare gli adeguamenti per il settore lavoro ai soli uffici di appello e alla Corte di cassazione. In effetti, la proposta ministeriale – se si escludono i pochi casi di *restituzione* ad alcuni tribunali di posti che sono stati in passato portati in riduzione e destinati altrove a causa di interventi di urgenza – non affronta in alcun modo le esigenze degli uffici di primo grado, rinunciando ad intervenire anche in situazioni che presentano aspetti di drammaticità e che, a parere del Consiglio, non possono attendere ulteriormente un intervento di riequilibrio.

Parimenti, merita qualche riflessione critica la decisione ministeriale di non affrontare in modo adeguato o diretto il fabbisogno di alcuni uffici che, notoriamente, presentano gravi carenze di risorse; fra gli esempi possibili il Consiglio si limita a ricordare le gravissime difficoltà della Corte di appello di Perugia che risente in modo drammatico delle competenze in materia di procedimenti relativi a magistrati e relativi all'equo indennizzo aventi ad oggetto il distretto di Roma. L'inadeguatezza dell'organico della corte perugina è così marcata che il Consiglio ha dovuto ricorrere con frequenza sempre maggiore ad applicazioni extradistrettuali, strumento emergenziale e strutturalmente inadeguato, oltretutto non privo di conseguenze negative per i disagi che comporta alla gestione degli uffici da cui provengono i magistrati in applicazione. Altrettanto gravi appaiono, sempre a titolo esemplificativo, le difficoltà del Tribunale per i minorenni di Bologna, che presenta un organico di sole 5 unità a fronte di una competenza sul bacino di utenza dell'intera Regione Emilia Romagna. Anche in questo caso, il Consiglio ha dovuto procedere mediante applicazioni da altro distretto.

Se queste sono le premesse, non è difficile prevedere le gravissime conseguenze che potranno derivare per i due uffici, così come per altri che versano in difficoltà simili, dall'ulteriore ritardo di un intervento di riequilibrio.

B) I SINGOLI ASPETTI DELLA PROPOSTA

Muovendo dalle considerazioni generali sopra esposte, è possibile, seguendo l'impostazione adottata dalla proposta, passare ad alcune osservazioni sui principali aspetti dell'intervento.

1. SUI MAGISTRATI DISTRETTUALI

Come accennato, il Consiglio non condivide la scelta di distribuire fin d'ora e per intero l'organico dei magistrati distrettuali, reputandosi più opportuna un'applicazione progressiva e prudente della nuova disciplina.

Con la prima *tranche* attuativa dell'art. 1 della legge n. 48/2001, infatti, viene proposta l'immediata istituzione della pianta organica dei magistrati distrettuali con una dotazione di 103 unità, e ciò sull'assunto che *“la circostanza che, in prima applicazione, le piante organiche dei magistrati distrettuali debbano essere riferite alle assenze del triennio precedente all'entrata in vigore della legge rende opportuno procedere all'immediata istituzione di tali organici. Laddove infatti si desse attuazione a tale disposizione ad*

eccessiva distanza di tempo, le determinazioni assunte potrebbero rivelarsi inefficaci rispetto alle reali esigenze degli uffici giudiziari, giacché commisurate a dati definiti e bloccati nel tempo che non riflettono più l'effettiva situazione degli stessi".

L'argomentazione appare, indubbiamente, meritevole di attenzione in quanto un eccessivo differimento appare poco compatibile con le finalità di questa nuova figura di magistrato – destinato ad intervenire in supporto agli uffici per fronteggiare situazioni di assenza o, comunque, di particolare e occasionale urgenza – e con la previsione di una tendenziale revisione degli organici con cadenza biennale.

Tuttavia, la soluzione adottata dalla proposta non può dirsi necessitata: il richiamo alla scadenza triennale della rilevazione delle assenze, come previsto dalla legge in sede di prima attuazione, non appare decisivo, in quanto il ritardo del presente progetto rispetto alla data di entrata in vigore della legge (risalente al marzo 2001) già sconta il rischio di uno scollamento temporale; inoltre, il rinvio di un anno per i prossimi due concorsi (disposto con il decreto legge n. 236 del 25 ottobre scorso e che porta con sé il rinvio del completamento della distribuzione dell'aumento di organico) consentirebbe di effettuare la seconda parte dell'assegnazione dei magistrati distrettuali di riserva in occasione della prossima procedura di aumento, che non potrà ragionevolmente avvenire prima della primavera 2005, e cioè del termine del secondo biennio di vigenza della legge n. 48 (cfr. art. 4, comma 3 della legge citata).

Gli elementi che sembrano far preferire soluzioni diverse sono più di uno.

1) In primo luogo, sembra meritevole di approfondimento la tipologia di dati posti a fondamento dell'elaborazione statistica operata dal Ministero; a parere del Consiglio occorrerebbe riflettere ulteriormente sul calcolo delle assenze legate alla mobilità dei magistrati, nel tentativo di individuare forme e metodi di ricognizione che consentano di accertare i tempi effettivi di assenza legati alle singole situazioni.

Dall'esame della documentazione allegata, infatti, risulta che – ai fini della determinazione delle assenze – sono stati utilizzati le assenze per aspettativa, le assenze per sospensione cautelare e per esonero dalle funzioni, nonché le assenze relative ai tramutamenti limitatamente all'intervallo di tempo tra un trasferimento in uscita e un trasferimento in ingresso nell'ufficio.

Per contro, sono state espressamente escluse (v. nota esplicativa delle modalità di elaborazione dei dati), le assenze conseguenti alla cessazione dall'ordinamento (o, comunque, per "motivi diversi dal trasferimento"), nonché – più in generale – le assenze dovute a mancata copertura dell'organico (atteso che "i movimenti di entrata in eccesso rispetto ai movimenti in uscita non vengono calcolati in quanto considerati copertura d'organico e non derivanti da trasferimento").

Tale impostazione trae fondamento, verosimilmente, dalla previsione di cui all'art. 5 della legge n. 48/2001 che prevede che "i magistrati distrettuali sono chiamati alla sostituzione" in una serie definita di ipotesi di assenza tra le quali è contemplata l'assenza a seguito di (lett. c) "*tramutamento ai sensi dell'articolo 192 del regio decreto 30 gennaio 1941 n.12 non contestuale all'esecuzione di trasferimento di altro magistrato nel posto lasciato scoperto*". In altri termini, il magistrato distrettuale verrebbe chiamato a coprire il ruolo rimasto vacante a seguito di trasferimento fino a che quello specifico posto non sia coperto a seguito di un altro successivo trasferimento.

A tal proposito va evidenziato che la rilevazione non ha tenuto in alcuna considerazione l'eventuale corrispondenza di funzioni e di destinazione.

L'art. 4 legge n. 48/2001, inoltre, si limita a prevedere che "la consistenza numerica di ciascuna pianta organica si determina ... in relazione alle medie statistiche di assenze dei magistrati verificatesi negli uffici del distretto ...", senza distinguere tra tipologie di assenze, mentre l'art. 7 della legge prevede che i magistrati distrettuali quando non sussistono i presupposti per la sostituzione di magistrati assenti sono applicati negli uffici giudiziari del distretto ai sensi dell'art. 110 O.G..

Si deve, infine, rilevare che non risulta presa in alcuna considerazione – quale parametro di valutazione statistico – la consistenza organica dei singoli distretti atteso che ben diversa è l'incidenza delle assenze a seconda delle dimensioni del distretto (in via esemplificativa, alla luce dei dati statistici prodotti, appare più onerosa la situazione del distretto di Potenza, il cui organico giudicante distrettuale è di 75 magistrati con una media annuale di assenze pari a 2275,1 giorni ed a cui è stato attribuito solamente 1 posto di organico distrettuale giudicante, rispetto alla situazione del distretto di Torino, il cui organico giudicante distrettuale è di 424 magistrati con una media annuale di assenze pari a 8390,8 giorni ed a cui sono stati attribuiti 4 posti di organico distrettuale giudicante).

2) In secondo luogo, va rilevato che l'istituzione degli organici distrettuali di riserva rappresenta una novità assoluta per il sistema giudiziario italiano; le concrete modalità di assegnazione e di utilizzo dei magistrati distrettuali dovranno essere individuate e sperimentate senza avere alle spalle alcuna esperienza cui fare

riferimento. Occorrerà, dunque, del tempo perché i capi degli uffici, i consigli giudiziari e lo stesso Consiglio superiore della magistratura riescano ad individuare le forme migliori di impiego e perché gli stessi magistrati acquisiscano la cultura e l'esperienza necessarie a rendere il nuovo istituto effettivamente produttivo. Ciò sembra consigliare un approccio graduale, con un periodo di sperimentazione che riguardi un numero ridotto di magistrati distrettuali.

3) In terzo luogo deve ricordarsi l'estrema disomogeneità territoriale degli organici e della loro copertura. La tendenza alla mobilità dei magistrati dai distretti meridionali a quelli centro-settentrionali rappresenta ormai un dato acquisito e comporta, come noto, una percentuale media di scopertura maggiore per i distretti meridionali. Questa realtà è stata solo parzialmente mitigata dagli effetti della legge n.133 del 1998 e fra pochi mesi andranno a scadere i primi 5 anni di vigenza, cui farà seguito, con assoluta probabilità, un periodo di rinnovata mobilità a svantaggio proprio delle sedi cui la legge ha garantito un periodo di relativa stabilità. In simile quadro non è irragionevole ritenere che mentre per alcuni distretti non dovrebbe essere difficile garantire la rapida copertura dei posti assegnati ai magistrati distrettuali, per altri distretti – e cioè quelli meridionali caratterizzati da maggiori scoperture e da un minore interesse alla mobilità – quei posti saranno destinati a restare privi di aspiranti e pertanto a restare scoperti, facendo divieto la legge di assegnarvi gli uditori giudiziari (art.4, comma 1).

4) Sotto altro profilo, infine, l'esistenza di numerose situazioni locali, già in parte evidenziate, di grave urgenza organizzativa suggerisce di privilegiare, in questa prima fase, il potenziamento di specifici uffici di primo grado, ove non potrebbero confluire con continuità le energie dei magistrati distrettuali proprio in relazione alla loro specifica funzione.

Ciò premesso, il Consiglio ritiene che, ferma restando l'individuazione tendenziale del numero dei magistrati distrettuali effettuata nella proposta (e che potrebbe essere oggetto di rimeditazione alla luce delle critiche sopra esposte al metodo seguito per il calcolo del fabbisogno), sarebbe oggi preferibile procedere ad una assegnazione parziale dei posti presso ciascun distretto, riservando un intervento più meditato in occasione della prossima distribuzione dell'aumento di organico in coincidenza con i successivi concorsi previsti dall'art.18 della legge.

Ciò consentirebbe, fra l'altro, di "recuperare" in questa sede un numero non secondario di posti che potrebbero essere destinati agli uffici di primo grado che presentano le maggiori difficoltà, secondo quanto sarà di seguito esposto.

2.SUGLI INTERVENTI NEL SETTORE LAVORO

2.A - IN VIA GENERALE, il Consiglio ritiene di sottoporre all'attenzione del Ministro della giustizia tre ordini di considerazioni.

1) Va osservato preliminarmente che per il settore lavoro delle corti di appello da circa due anni non si registrano interventi ministeriali di (progressivo) aumento degli organici, come invece previsto dal decreto legislativo n.51 del 1998. A tale carenza il Consiglio ha risposto, nei pochi casi in cui è stato possibile, con la destinazione al settore lavoro di alcuni dei posti vacanti esistenti presso le corti. Ciò non ha impedito alle corti di appello di vedere crescere il proprio arretrato, tanto che al termine del primo biennio di competenza specialistica le pendenze su base nazionale assommavano ad oltre 50.000 procedimenti, numero salito nel mese di giugno 2002 a ben 76.000 procedimenti.

Si tratta, come è evidente, di arretrato non fisiologico, che condiziona e condiziona ancora a lungo l'operatività degli uffici anche se vi è la speranza che possa essere aggredito non appena al presente aumento di organico delle corti di appello sarà divenuto operativo.

Nonostante l'eccezionalità dell'arretrato esistente, il Consiglio ritiene di condividere la scelta, su cui si fonda la proposta del Ministero, di parametrare l'intervento di distribuzione dell'aumento essenzialmente sulle sopravvenienze, che ormai possono darsi sufficientemente stabilizzate.

2) L'esigenza di un intervento di sostegno sembra rendersi necessario fin d'ora anche per il settore lavoro di alcuni uffici di primo grado. Come sarà in seguito illustrato, vi sono tribunali in cui la sperequazione fra il numero delle sopravvenienze in materia di lavoro e previdenza ed il numero dei magistrati che possono essere destinati a trattare quei procedimenti è tanto marcata da dare luogo a tempi processuali così lunghi e ad un arretrato così elevato che può parlarsi ormai di situazioni di "denegata giustizia". A fronte di una realtà di questa natura, il richiamo contenuto nell'art.111 della Costituzione alla ragionevole durata dei processi non può esimere il Ministro della giustizia e, per quanto di competenza, il Consiglio superiore dal dare corso a tutti gli interventi praticabili. Anche sotto questo profilo, dunque, si impone un equilibrato bilanciamento

fra le esigenze di distribuzione degli organici distrettuali e di rafforzamento dei tribunali che presentano dotazioni intollerabilmente modeste.

3) Quanto si è detto porta il Consiglio a condividere la proposta ministeriale nella parte in cui prevede un rafforzamento anche della Corte di cassazione nella misura di nove unità. La prevista maggiore produttività delle corti di appello comporterà, infatti, un incremento nel tempo delle sopravvenienze presso la sezione lavoro della Corte di cassazione. Tale previsione non esclude che in via provvisoria, e in attesa che detto incremento si realizzi, la Corte possa, in sede tabellare, destinare solo una parte dei nove nuovi posti alla sezione lavoro e utilizzare i rimanenti in favore di altro settore che presenti necessità di urgente sostegno (come quello tributario), salvo riequilibrare in seguito l'assegnazione ricevuta. Al rafforzamento della Corte di Cassazione dovrebbe seguire un intervento in aumento sull'organico della Procura Generale, atteso il prevedibile e conseguente aumento del carico di lavoro anche per questo ufficio in ragione delle maggiori sopravvenienze presso la Corte.

2.B - L'ORGANICO DELLE CORTI DI APPELLO

Come si è visto, il Consiglio condivide l'ipotesi di lavoro che nella individuazione dei fabbisogni del settore lavoro delle corti di appello prende in esame soltanto le sopravvenienze e non considera la situazione attuale delle pendenze. Quest'ultimo elemento, infatti, risente oggi in misura consistente sia delle differenze nei tempi in cui presso ciascuna corte l'organico destinato al settore lavoro ha in concreto iniziato ad operare sia dei ritardi e delle disomogeneità con cui quell'organico è stato successivamente adeguato. Ritiene, tuttavia, il Consiglio che la ricognizione statistica non possa prescindere del tutto dall'entità delle pendenze, se non altro al fine di effettuare in un prossimo futuro una prima verifica circa gli effetti del presente intervento.

Quanto alla parametrizzazione dei carichi di lavoro, il Consiglio condivide l'impostazione della proposta nella parte in cui cerca di superare il puro dato quantitativo e di tenere in considerazione la percentuale delle cause di lavoro e di quelle previdenziali. Non del tutto convincente, tuttavia, appare la soluzione che parametrizza le due tipologie sulla base di una proporzione di 3:1 (cfr. pag.6 della proposta). Costituisce un dato acquisito presso i lavoristi che la complessità di alcune tipologie di cause previdenziali è oggi del tutto simile (se non addirittura superiore) a quella della media delle cause di lavoro; a ciò deve aggiungersi che tale valutazione ha un impatto differenziato nelle diverse aree geografiche del paese. Non è possibile in questa sede affrontare compiutamente il tema, così rendendosi inevitabile adottare la metodologia seguita nella proposta, ma le circostanze ricordate confermano la necessità e dell'urgenza di proseguire sulla strada dell'individuazione di indicatori di misurazione dei carichi di lavoro e dell'efficienza.

Passando all'esame della proposta ministeriale, il Consiglio deve limitarsi ad alcune prime osservazioni consentite dal breve tempo a disposizione.

In primo luogo, il Consiglio ritiene di condividere l'impostazione che tende ad istituire una sezione lavoro presso le corti che oggi ne sono sprovviste ed in cui il numero dei procedimenti in entrata assume connotazioni non secondarie.

In secondo luogo, va evidenziato che la proposta, senza fornire adeguata motivazione, non prende in considerazione i fabbisogni delle Corti di appello di Brescia e Venezia, nonostante i due uffici presentino un rapporto sfavorevole fra bacino di utenza e numero dei magistrati. Ciò è avvenuto, probabilmente, perché i dati statistici allegati alla proposta indicano per le due corti un carico di lavoro per magistrato già oggi simile a quello che altre corti raggiungerebbero solo a seguito dell'incremento di organico. Si osserva, tuttavia, che tale argomento dovrebbe operare anche per la Corte di Milano, per la quale è previsto, invece, un aumento dell'organico.

Non sembrano adeguatamente valutate, in particolare, le esigenze della Corte d'appello di Venezia, i cui dati statistici – allegati alla proposta inviata – sono in tutto paragonabili a quelli delle altre corti per cui si ipotizza un intervento. Essa, infatti, dispone di una sezione lavoro con organico di due consiglieri e un presidente di sezione, e presenta sopravvenienze annue pari a 352 cause di lavoro e 364 di previdenza, con un valore ponderale – secondo i criteri utilizzati nella proposta – pari a 473 procedimenti e un carico unitario di 158 procedimenti. L'ufficio, poi, risulta caratterizzato da un carico di lavoro per magistrato in organico pari a circa 162 procedimenti complessivi. La previsione, qui avanzata, di incremento nella misura di un

consigliere per il settore lavoro comporterebbe un carico per magistrato in organico pari a circa 158 procedimenti e un carico unitario relativo al settore lavoro pari a 118 procedimenti e, in tal modo, si porrebbe nella media dei carichi di lavoro delle altre corti d'appello.

La mancata previsione di incremento, per contro, lascerebbe l'ufficio nella fascia più alta quanto a rapporto tra numero di magistrati e procedimenti iscritti, in condizioni peggiori, per il settore lavoro, rispetto a ben 16 sulle 23 corti d'appello destinatarie dell'aumento. In relazione a tali evidenze, del resto, il Consiglio ha recentemente deliberato – in una prospettiva di anticipazione dell'aumento degli organici – la trasformazione di un posto ordinario in un posto di lavoro.

In terzo luogo, il Consiglio ritiene condivisibile in via di massima la scelta di intervenire presso alcune sedi (come Ancona o Cagliari) con un'assegnazione di posti leggermente maggiore di quella risultante dalla semplice parametrizzazione, così "liberando" unità di organico che possono essere destinate a sostenere altri settori della corte caratterizzati da aspetti di criticità. Va, tuttavia, segnalato che quella scelta non sembra seguita con coerenza, così che sul punto apparirebbe opportuno da parte del Ministero un riesame dell'intero progetto.

Passando, infine, all'esame delle singole corti di appello il Consiglio, non essendo stato possibile procedere ad una documentata analisi di dettaglio, ritiene di formulare considerazioni solo con riferimento ai casi di maggiore evidenza.

La proposta ministeriale presenta alcune specifiche incoerenze che appare opportuno segnalare in quanto potrebbero consentire una revisione delle soluzioni in essa adottate:

- per la **Corte di appello di Firenze**, con sopravvenienze (secondo la rilevazione ministeriale) pari a 559 cause lavoro e 735 previdenziali, si propone un aumento di tre posti di consigliere lavoro che porterebbe la sezione all'organico di 1 presidente e 6 consiglieri; tale conclusione non appare in linea con le soluzioni adottate per le corti di appello di Bologna, Catania e Genova che presentano carichi simili o addirittura maggiori (rispettivamente 601+858; 657+477; 551+879), ma che godrebbero di un aumento minore e di una sezione composta da 1 presidente e 5 consiglieri;
- per la **Corte di appello de L'Aquila** i carichi di lavoro (352 cause lavoro e 1.321 previdenziali) potrebbero non giustificare del tutto l'ipotesi di un aumento di 4 unità a fronte di una sezione lavoro che, secondo la proposta, sarebbe composta da 1 presidente e 4 consiglieri; tale invito alla cautela vale soprattutto - atteso l'organico attuale della Corte - per l'attribuzione di un nuovo posto di presidente di sezione;
- le valutazioni effettuate per la Corte di appello de L'Aquila, rendono attuale l'ipotesi di costituire presso la **Corte di appello di Messina** una sezione lavoro con organico limitato ai posti che vengono, secondo la proposta portati un aumento (1 presidente e 2 consiglieri), non apparendo ragionevole destinare in modo vincolato al settore lavoro ben 5 magistrati a fronte di carichi di lavoro decisamente minori (pari a poco più del 50%): 179 cause lavoro e 776 previdenziali;
- anche per la **Corte di appello di Milano** l'incremento proposto merita qualche considerazione critica. Pur non volendo considerare il (proporzionalmente) ridotto carico di lavoro per magistrato, pari a 103 procedimenti, va evidenziato che l'aumento di 3 consiglieri porterebbe la sezione ad 1 presidente e 7 consiglieri a fronte di sopravvenienze pari a 945 cause lavoro e 442 previdenziali; si tratta di organico di ben due unità maggiore di quella bolognese (che presenta meno cause lavoro, ma il doppio di quelle previdenziali), maggiore di 1 unità rispetto alla Corti di appello di Palermo (che presenta 616 cause lavoro e ben 1.617 previdenziali) e, soprattutto, di una sola unità inferiore a quello della **Corte di appello di Torino** che presenta un carico quasi doppio (1.649 lavoro e 584 previdenziali) e per la quale la proposta appare eccessivamente prudente;
- come per la sede di Torino, anche per la **Corte di appello di Salerno** la proposta appare troppo contenuta; un aumento di 1 sola unità porterebbe la sezione lavoro all'organico di 1 presidente e 4 consiglieri, inferiore a quella prevista per le sedi di Bologna, Firenze e Genova, che pure presentano carichi di lavoro del tutto simili.

2.C - L'ORGANICO DEI TRIBUNALI, SETTORE LAVORO

Il numero di tribunali che presentano aspetti di criticità con riferimento al settore lavoro non è certamente modesto, così come non è cosa semplice procedere ad un'analisi comparativa che tenga conto della realtà complessiva di ciascuno di essi.

Tali difficoltà, tuttavia, non possono costituire motivo sufficiente per evitare di intervenire nelle

situazioni che presentano caratteri di evidente e massima difficoltà e per i quali da un ulteriore rinvio nell'adeguamento dell'organico deriverebbe la sostanziale paralisi.

Il tempo a disposizione non ha consentito al Consiglio di giungere ad una proposta specifica di intervento, ma si invita il Ministero a tenere in debito conto le tabelle che seguono. La *tabella A*, in particolare, individua, secondo un ordine decrescente, gli uffici che presentano nuove iscrizioni annue per magistrato addetto al settore in numero superiore ai 1.000 procedimenti per il biennio 2000-2001 (oltre a riportare le sopravvenienze medie annue per magistrato per l'intero settore civile); la *tabella B* individua a sua volta, sempre secondo un ordine decrescente, gli uffici che nel settore lavoro presentano il maggior arretrato (o, almeno, oltre i 4.000 procedimenti) alla data del 31 dicembre 2001.

Giova precisare, sul punto, che l'attribuzione di ruoli superiore alle 1.000 cause per magistrato in materia di lavoro e previdenza finisce con il configurare una situazione di estrema difficoltà - con un calo verticale di efficienza ed efficacia dell'attività giudiziaria - la cui soluzione non può essere in alcun modo ulteriormente procrastinata.

Sulla base delle elaborazioni contenute nelle tabelle che seguono, il Ministero potrebbe individuare gli uffici di primo grado che necessitano di un immediato aumento di organico nel settore lavoro, anche alla luce di quanto la proposta indica nella parte relativa al "reintegro di posti ed urgenze" (pag.18 ss.) e delle osservazioni che su di essa saranno qui di seguito esposte.

Tabella A – Uffici con maggiori sopravvenienze annue nella materia lavoro e previdenza per magistrato assegnato al settore.

SEDE	LAVOR O Anno 2000 soprav.	LAVOR O Anno 2001 soprav.	MEDIA 2000- 2001 (lavoro)	CIVIL E Anno 2000 soprav.	CIVILE Anno 2001 soprav.	MEDIA 2000- 2001 (civile)	Organico previsto	Organico previsto LAVOR O	Presenti	Presenti - CIVILE	Presenti - PROMI SCUA	Carico Lavoro	Carico civile
LOCRI	4417	5799	5.108,0	2088	2119	2.103,5	25	1	16	4		5.108,0	525,9
AGRIGENTO	5100	3710	4.405,0	5717	4691	5.204,0	33	1	29	17		4.405,0	306,1
AVELLINO	3428	3438	3.433,0	10184	8154	9.169,0	29	1	26	16		3.433,0	573,1
FROSINONE	3246	3533	3.389,5	7517	6610	7.063,5	20	1	16	10		3.389,5	706,4
POTENZA	1995	3628	2.811,5	5339	5337	5.338,0	22	1	19	9		2.811,5	593,1
SANTA MARIA C. V.	17124	26847	21.985,5	11779	12469	12.124,0	85	8	67	27		2.748,2	449,0
FOGGIA	9014	12901	10.957,5	29413	16732	23.072,5	43	4	31	19		2.739,4	1.214,3
NOLA	9363	12481	10.922,0	13803	13665	13.734,0	41	4	34	20		2.730,5	686,7
NOCERA INFERIORE	2531	2730	2.630,5	11056	8772	9.914,0	26	1	24	12		2.630,5	826,2
PESCARA	2497	2391	2.444,0	10261	8131	9.196,0	24	1	16	8		2.444,0	1.149,5
TRANI	6290	7705	6.997,5	9216	8405	8.810,5	33	3	22	9	4	2.332,5	801,0
VIBO VALENTIA	2203	2289	2.246,0	6851	4923	5.887,0	18	1	15	9		2.246,0	654,1
CATANZARO	3305	3859	3.582,0	8978	8229	8.603,5	39	2	27	12		1.791,0	717,0
TORRE ANNUNZIATA	7583	10092	8.837,5	6417	5513	5.965,0	44	5	37	13		1.767,5	458,8
LIVORNO	1461	1983	1.722,0	9931	8706	9.318,5	24	1	20	10		1.722,0	931,9
LATINA	3077	3738	3.407,5	15493	13147	14.320,0	36	2	25		15	1.703,8	954,7
LUCERA	1905	1373	1.639,0	2392	3127	2.759,5	15	1	13	6	5	1.639,0	324,6
CALTANISSETTA	1388	1678	1.533,0	3979	3587	3.783,0	33	1	24	8		1.533,0	472,9
LUCCA	1373	1621	1.497,0	11520	10409	10.964,5	26	1	22	11		1.497,0	996,8
BENEVENTO	5237	6135	5.686,0	14214	11838	13.026,0	28	4	25	16		1.421,5	814,1
BARI	15926	15253	15.589,5	36054	31127	33.590,5	81	11	67	24		1.417,2	1.399,6
LA SPEZIA	1511	1070	1.290,5	9708	8172	8.940,0	19	1	16	10		1.290,5	894,0
REGGIO EMILIA	1380	1167	1.273,5	11736	10725	11.230,5	21	1	20	13		1.273,5	863,9
SALERNO	10450	12156	11.303,0	17960	13388	15.674,0	72	9	59	21		1.255,9	746,4
TARANTO	10974	9091	10.032,5	31916	19410	25.663,0	58	8	49	16		1.254,1	1.603,9
BRINDISI	1944	2949	2.446,5	7895	7551	7.723,0	36	2	29	15		1.223,3	514,9
LECCE	10503	10727	10.615,0	16407	13697	15.052,0	59	9	56	23		1.179,4	654,4

Tabella B - Uffici con maggiore arretrato al 31.12.2001 nella materia lavoro e previdenza.

SEDE	PENDENZE al 31.12.2001
NAPOLI	137294
ROMA	89607
SANTA MARIA CAPUA VETERE	78768
TARANTO	61162
BARI	60904
FOGGIA	45323
NOLA	44000
SALERNO	30459
TORRE ANNUNZIATA	30180
PALMI	29860
COSENZA	22160
LECCE	21951
PALERMO	20884
TRANI	20285
CATANZARO	16583
LOCRI	16099
MESSINA	15863
CASTROVILLARI	15698
PATTI	15299
BARCELLONA POZZO DI GOTTO	12729
REGGIO CALABRIA	12448
AVELLINO	12367
BENEVENTO	11363
ROSSANO	11070
CATANIA	10597
LATINA	9985
BRINDISI	9649
GENOVA	8846
VIBO VALENTIA	8147
LUCERA	7998
CAGLIARI	7821
NOCERA INFERIORE	7616
CHIETI	7246
CROTONE	6961
MILANO	6875
TORINO	6669
VELLETRI	6204
ANCONA	6086
VALLO DELLA LUCANIA	6070
BOLOGNA	5980
POTENZA	5792
LAGONEGRO	5643
LAMEZIA TERME	5629
SIRACUSA	5245
PERUGIA	5121
PADOVA	5096
FROSINONE	5061
PAOLA	4991
TERAMO	4632
LIVORNO	4322
AGRIGENTO	4284
CALTANISSETTA	4178
VITERBO	4111

3. CIRCA IL REINTEGRO DEI POSTI E LE “URGENZE”

Per quanto concerne l'intervento volto a reintegrare i posti oggetto di modifiche apportate in passato in via d'urgenza, il Consiglio condivide senz'altro l'impostazione della proposta ministeriale, anche con riferimento alla scelta – seppure non motivata - che esclude il Tribunale di Roma (oggetto della riduzione di 1 unità con D.M. 9 aprile 2001); rileva, al contrario, che non risulta comprensibile, mancando del tutto la motivazione sul punto, la scelta di non includere nell'intervento gli uffici cui fu sottratta una unità con il D.M. 23 febbraio 2001.

La proposta individua poi alcuni uffici che presentano una situazione di disagio particolarmente sensibile e tale da giustificare l'ampliamento di una unità della pianta organica, con la precisazione che, in relazione ai carichi di lavoro *in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie*, le unità in questione potrebbero essere computate pressoché integralmente (con la naturale esclusione di quelle assegnate agli uffici requirenti o alla sorveglianza) nel novero delle 300 unità da destinare al settore lavoro.

Gli uffici in questione sono il Tribunale di Sorveglianza di Trento, il Tribunale di Rimini, la Procura presso il Tribunale di Catanzaro, il Tribunale di Nola, il Tribunale di Sciacca, la Procura presso il Tribunale di Reggio Calabria, il Tribunale di Treviso, il Tribunale di Vicenza, la Procura presso il Tribunale di Trieste, la Procura presso il Tribunale di Tolmezzo.

Il Consiglio, peraltro, non può non esprimere alcune perplessità sulle modalità di individuazione delle specifiche sedi.

Innanzitutto la succinta motivazione dedicata ai dieci uffici non consente di comprendere in base a quali parametri solo per essi si ravvisino situazioni di speciale criticità, né tale giudizio sembra trovare conferma – **per i tribunali** - alla luce delle indicazioni fornite in precedenza dal Consiglio con riferimento alla crisi del settore lavoro presso molti, diversi uffici come, ad esempio, Locri, Agrigento, Avellino, Frosinone, S.Maria Capua Vetere, Salerno, Bari, Foggia, e così via. Inoltre, se è ben vero che per circondari come Rimini, Treviso o Vicenza è nota l'esistenza di un rapporto sfavorevole fra numero dei giudici ed entità del bacino di utenza, ma permane nella proposta una carenza totale di motivazione in ordine agli altri elementi (*in primis* i carichi di lavoro) che concorrono a determinare i fabbisogni degli uffici e l'entità dell'organico ad essi assegnato.

Ciò detto, non vi è dubbio che la proposta di 1 unità di aumento per il Tribunale di Nola si muove nella direzione indicata dai dati sulle sopravvenienze del settore lavoro, ma appare insufficiente e, lo si ripete, operata senza un motivato confronto con i fabbisogni degli altri circondari.

Anche per gli **uffici di procura della Repubblica** la motivazione della proposta non sembra dare conto effettivo degli elementi che hanno portato a privilegiare i quattro soli uffici per i quali si propone un aumento.

In particolare, poco chiara e convincente risulta la motivazione relativa all'incremento proposto per la Procura di Tolmezzo il cui ampliamento di una unità è stato giustificato sull'assunto che *“l'ufficio di Tolmezzo manifesta una relativa carenza nell'indicatore delle risorse umane assegnate, poiché appartiene ad un gruppo di procure accomunate dalla sensibile carenza, rispetto al dato nazionale, dell'indicatore relativo alla composizione delle risorse umane, e da una condivisa dimensione medio piccola dei bacini d'utenza; emerge un profilo di un gruppo di uffici di piccola dimensione, con un organico magistratuale e un bacino di utenza di misure contenute, e una significativa flessione dell'indicatore dimensionale puro del personale presente in questa tipologia di ufficio. L'aumento di una unità nella pianta organica dei magistrati potrebbe utilmente reintegrare le proporzioni osservate.”*

La Procura di Tolmezzo ha un organico di 2 sostituti oltre al Procuratore, mentre il Tribunale ha un organico di 5 giudici oltre al Presidente. Si tratta di una situazione presente in diversi altri uffici giudiziari (Camerino, Urbino, Lanusei, Sulmona, Vasto, Orvieto, Spoleto, Acqui Terme, Casale Monferrato, Tortona) e

ancor di più sono le Procure che, a fronte di un Tribunale con organico superiore, presentano identica dimensione per l'ufficio requirente (Montepulciano, Mondovì, Modica, Lanciano, Sant'Angelo dei Lombardi, Lagonegro, Saluzzo, Rovereto, Bassano del Grappa); la Procura di Crema, poi, ha solamente un sostituto in pianta organica.

Va poi osservato che, in occasione dell'applicazione extradistrettuale alla Procura di Milano della dott.ssa TEATINI, sostituto presso la Procura di Tolmezzo, disposta dal Consiglio con delibera 15 febbraio 2001, il Procuratore della Repubblica di Tolmezzo, il Procuratore Generale di Trieste e il Consiglio Giudiziario di Trieste espressero in data 18 e 21 dicembre 2000 *parere favorevole* all'applicazione, sull'evidente assunto della piena capacità dell'ufficio, anche ad organico ridotto, di assolvere senza difficoltà alla gestione degli affari.

Non appare pertanto giustificabile l'individuazione della Procura di Tolmezzo tra gli uffici destinatari di un ampliamento di organico.

4. SUI TRIBUNALI METROPOLITANI

Per quanto concerne l'intervento in favore dei circondari che videro accrescere il bacino di utenza a seguito del decreto legislativo n.491 del 1999, il Consiglio condivide l'esigenza di intervenire con un ulteriore adeguamento, anche se la carenza di specifica motivazione circa le scelte operate per i singoli circondari non rende possibile una valutazione specifica.

In linea di massima il Consiglio non ravvisa motivi di dissenso per quanto concerne il consistente aumento di organico complessivo in favore dei circondari del distretto di Roma (Tivoli, Civitavecchia e Velletri). Evidenzia, invece, che nessuna motivazione viene fornita nella proposta in ordine al mancato intervento per i circondari interessati dei distretti di Milano e Torino, né in ordine alle ragioni per cui si prevede un aumento limitatissimo (una sola unità complessiva) in favore del circondario di Termini Imerese, che più degli altri ebbe a subire nel corso degli anni scorsi la difficoltà di reperire risorse riducendo quelle del capoluogo palermitano. Non convince, dunque, la proposta di non sostenere per il circondario di Termini Imerese l'ufficio di procura della Repubblica e di limitare ai minimi assoluti l'intervento in favore del Tribunale, ufficio per il quale la proposta iniziale formulata dal Ministero nel 1999 prevedeva un incremento "a regime" di ben 6 unità.

CONCLUSIONI

Non essendo stato possibile procedere ad un esame dettagliato della proposta, il Consiglio ha ritenuto opportuno soffermarsi essenzialmente sugli aspetti legati alla metodologia seguita dal Ministero della giustizia nella determinazione dei fabbisogni e nella conseguente distribuzione delle risorse.

Preso atto delle criticità che oggi caratterizzano l'intero settore della giustizia del lavoro e del fatto che la legge n. 48 del 2001 ha destinato a tale settore oltre il 50% dei posti portati in aumento presso gli uffici giudiziari (ben 300 su un totale di 546), il Consiglio ha inteso mettere a disposizione del Ministero alcune elaborazioni compiute sui dati provenienti dall'Ufficio delle statistiche. Tali elaborazioni permettono di evidenziare i tribunali che presentano i maggiori carichi di lavoro individuali (sono oltre 20 gli uffici che rivelano valori superiori a 1.000 sopravvenienze per magistrato del lavoro, con punte che superano i 5.000) e quelli che hanno accumulato un numero molto elevato di pendenze, e cioè un arretrato che, negli uffici con organico minore, è tale da comportare la quasi totale paralisi della risposta giudiziaria.

Il Consiglio ritiene che le situazioni di maggiore criticità impongano – anche ai sensi del dettato dell'art. 111 della Costituzione – un intervento immediato e comunque non procrastinabile per il tempo che prevedibilmente intercorrerà fino alla prossima distribuzione di aumento dell'organico (sicuramente non differibile oltre due anni). Tale intervento potrebbe avere luogo all'interno del previsto contingente di 234 unità, ed in particolare mediante una oculata riduzione del numero dei posti destinati agli organici distrettuali."