

Nota in data 6 dicembre 2005 del Ministro della giustizia concernente richiesta di parere in merito alla rideterminazione delle piante organiche del personale della magistratura onoraria addetto agli uffici del giudice di pace.

(Deliberazione del 21 dicembre 2006)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 21 dicembre 2006, ha adottato la seguente delibera:

"Con riferimento alla proposta di *“rideterminazione delle piante organiche del personale della magistratura onoraria addetto agli uffici del giudice di pace”* trasmessa in data 6 dicembre 2005 dal sig. Ministro della giustizia, il Consiglio formula il parere qui di seguito esposto.

1. PREMESSA

La Commissione ha ritenuto di procedere ad una audizione dei rappresentanti delle principali organizzazioni dei magistrati onorari, allo scopo di arricchire gli elementi a disposizione del Consiglio per la formulazione del parere.

Ulteriori elementi utili di valutazione sono stati forniti da una serie di comunicazioni, che hanno permesso di apprezzare, anche in termini articolati e comparativi, lo stato e le condizioni di lavoro di numerose realtà. In particolare sono state acquisite agli atti della pratica le seguenti note, aventi ad oggetto, rispettivamente:

- potenziamento della pianta organica dell'ufficio di Sarno (nota del Consiglio dell'Ordine del 24 febbraio 2006);
- potenziamento della pianta organica dell'ufficio di Sarno (con richiesta di aumento della pianta organica da 2 a 3 giudici, secondo la nota del Consiglio giudiziario del 4 maggio 2005);
- riduzione consistente della pianta organica dell'ufficio di Corleone (rispetto a Cefalù, Polizzi Generosa, Termini Imerese, secondo la nota del coordinatore del 30 settembre 2005);
- riduzione della pianta organica dell'ufficio di Fabriano (rispetto a quanto riferito dalla nota dell'Ispettore del Ministero del 12 aprile 2002);
- riduzione della pianta organica dell'ufficio di Ferrara (nota del coordinatore relativo al personale amministrativo del 24 novembre 2005);
- riduzione della pianta organica dell'ufficio di Montereale, Capestrano, Guardagrele, Casoli, Villa Santa Maria, Castiglione Messer Marino, Orsogna (nota del presidente dell'Associazione nazionale Giudici di pace della Regione Abruzzo del 2 ottobre 2006);
- mantenimento del giudice di pace di Vignola (nota dell'Unione dei Comuni Terre di Castelli del 21 giugno 2006);
- istituzione di un ufficio del giudice di pace ad Aprilia (nota dell'Onlus Cittadinanza attiva del 5 dicembre 2005);
- mantenimento in Vittorio Veneto dell'ufficio del giudice di pace (nota del Consiglio comunale di Vittorio Veneto del 21 luglio 2005);
- potenziamento della pianta organica dell'ufficio del giudice di pace di Termoli, in relazione a quello di Venafro, per il quale invece tale aumento è previsto (nota del presidente distrettuale di Campobasso dell'Associazione nazionale Giudici di pace del 20 gennaio 2006);
- potenziamento della pianta organica degli uffici del giudice di pace di Casarano, Gallipoli e Campi Salentina e riduzione della pianta organica degli uffici di Brindisi e Lecce (nota dei giudici di pace di Lecce del 23 gennaio 2006);
- potenziamento della pianta organica dell'ufficio del giudice di pace di Atessa (nota del coordinatore del 19 gennaio 2006);

- riduzione della pianta organica dell'ufficio del giudice di pace di Verona (nota del coordinatore del 22 febbraio 2006).

2. SUL METODO SEGUITO DAL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Va fatta preliminarmente una considerazione metodologica.

L'analisi condotta dal Ministero della giustizia si è articolata in tre fasi:

a) individuazione dei “carichi di lavoro medio” *pro capite* sostenuto dai giudici di pace nell'anno solare 2003 (unici completamente disponibili); al fine di tener conto della scopertura dei singoli uffici, si è calcolata una media aritmetica delle presenze dei magistrati la quale, rapportata al numero di procedimenti definiti nell'anno solare, ha consentito di individuare il numero medio di procedimenti definiti dal singolo giudice (nel quale si è identificato il carico di lavoro sostenibile); tale valore è servito ad individuare le situazioni di criticità maggiore o minore;

b) individuazione dei “carichi di lavoro teorico” *pro capite*, alla luce delle sopravvenienze, in relazione alle piante organiche, al fine di determinare la misura della “domanda di giustizia”;

c) raffronto tra carichi di lavoro teorico *pro capite* e carichi di lavoro medio *pro capite*, allo scopo di individuare le situazioni di disagio degli uffici, anche a pieno organico, con la possibile formazione di un arretrato.

La proposta del Ministero ha così individuato tre fasce di uffici:

- 1.- uffici con carico di lavoro esiguo, tali da permettere riduzioni di organico;
- 2.- uffici con carico di lavoro critico, tali da richiedere incrementi di organico;
- 3.- uffici con carico di lavoro in linea con il coefficiente di lavoro medio *pro capite*, rispetto ai quali non si è proposta modifica della pianta organica.

Lo studio tiene poi conto dell'esistenza delle vacanze *in concreto*, per evitare, in caso di soppressione di posti coperti da personale presente, l'instaurazione di contenziosi.

Vanno a questo punto formulati dei **rilievi proprio sull'aspetto metodologico**.

È stato, infatti, osservato che la proposta del Ministro non tiene conto della diversa incidenza che hanno sul lavoro complessivo degli uffici le diverse tipologie di procedimenti e la diversa loro distribuzione sul territorio. Così, ad esempio, al nord del Paese il rapporto tra procedimenti civili a cognizione ordinaria e procedimenti per decreto ingiuntivo è di 1 a 2, mentre al sud il rapporto è inverso, a fronte di una media nazionale pari quasi ad 1 a 1. Appare dunque condivisibile l'indicazione formulata dalle associazioni di categoria, secondo la quale andrebbe considerato in modo separato il carico di lavoro del singolo ufficio, distinguendo tra decreti ingiuntivi, opposizioni a sanzioni amministrative, attività di conciliazione, cognizione ordinaria civile, cognizione ordinaria penale. Apprezzabile appare, sotto questo profilo, la proposta formulata dall'Unione nazionale giudici di pace, di attribuire, ai fini della stima del carico di lavoro del magistrato, un coefficiente di valore, per cui una causa di cognizione va considerata come carico di lavoro pari ad 1, mentre un decreto ingiuntivo andrebbe considerato pari a 0,10 ed una causa di opposizione a sanzione amministrativa pari a 0,25.

Anche il riferimento alla popolazione residente è stato oggetto di riserva, poiché il dato non tiene conto della diversa litigiosità che si registra nelle diverse sedi del Paese.

A giudizio della Commissione il profilo che si presenta maggiormente discutibile è però quello del riferimento alle vacanze “in concreto” delle piante organiche, perché ogni revisione della pianta organica di un ufficio giudiziario non può che essere fatto in astratto. In sede applicativa, poi, andranno trovate soluzioni concrete che consentano di ricollocare in altri uffici i giudici di pace perdenti posto. Si tenga poi conto del fatto che il riferimento al dato delle vacanze “in concreto”, riferito al 2003, rischia di diventare addirittura fuorviante, poiché il dato attuale è caratterizzato da circa 500 vacanze ulteriori.

Va ancora considerato che al progetto di revisione delle piante organiche non si è accompagnato un moderno progetto di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, per porre fine alle

disfunzioni e agli sprechi derivanti dall'esistenza di uffici sottodimensionati (con carico di lavoro annuo inferiore ai 100 procedimenti). Non c'è dubbio, infatti, che, anche rispetto agli uffici del giudice di pace (sia pure in misura minore che per i Tribunali) la soppressione o l'accorpamento di circoscrizioni limitrofe possa comportare un notevole recupero di efficienza, che garantirebbe l'utilizzazione di un maggior numero di magistrati secondo criteri di funzionalità e specializzazione e, soprattutto, un migliore utilizzo del personale amministrativo.

E' evidente, infatti, che all'aumento o alla diminuzione dell'organico dei magistrati vanno accompagnate le misure organizzative necessarie per un pieno utilizzo delle maggiori o minori risorse disponibili presso gli uffici giudiziari. Occorre, pertanto, procedere in tal senso, attraverso un adeguamento del personale amministrativo, ausilio indispensabile del lavoro dei magistrati.

In prospettiva appare condivisibile l'idea formulata dal rappresentante dell'Associazione nazionale giudici di pace, di un carico annuo di procedimenti per ciascun magistrato onorario, quanto meno nelle sedi di maggiore dimensione, di 300 - 500 procedimenti.

Il presente parere, allora, sconta la mancata revisione delle circoscrizioni giudiziarie; in assenza di tale necessaria misura si è ritenuto di assentire alla riduzione, in alcuni uffici, del numero di giudici di pace ad uno, considerando anche il vantaggio derivante dalla riduzione dei costi per l'amministrazione, pur nella consapevolezza dei rischi conseguenti per la funzionalità degli uffici stessi, rischi ai quali si potrà far fronte con l'istituto della reggenza.

3. LA RIDETERMINAZIONE DELLE PIANTE ORGANICHE IN CONCRETO

Fatte le necessarie premesse metodologiche, la proposta del Ministro della giustizia di rideterminazione delle piante organiche del personale della magistratura onoraria addetto agli uffici del giudice di pace andrebbe rivista garantendo dei criteri di uniforme trattamento di situazioni analoghe.

Ad esempio, una volta ammessa la possibilità di uffici unipersonali, non si vede perché non estendere la riduzione dell'organico ad un magistrato a tutti gli uffici con pendenze inferiori ai 100 procedimenti, prescindendo dalle vacanze estemporanee.

In tal senso andrebbe rivisto in maniera significativa l'allegato 3, relativo alle sedi che nel progetto ministeriale non prevede modifica della pianta organica; in particolare tutte le sedi con 2 magistrati a partire da Cariati (CZ), con un carico di 99,5 procedimenti, fino a San Nicolò Gerrei (CA), con un carico di 5,5 procedimenti, andrebbero riportati nell'allegato 1, con riduzione della pianta organica di 1 unità. Ma anche molte altre sedi dell'allegato 3 andrebbero ridimensionate, quanto meno quelle con carichi inferiori ai 300 procedimenti per magistrato (tra le quali sedi di dimensione medio-grande come Palermo, Catania, Cagliari, Reggio Calabria, Ancona, Potenza, Caltanissetta, Foggia, Santa Maria Capua Vetere, Mestre, Taranto, Genova, Catanzaro, Lucca, Monza, Lecce, Pisa, Rimini, Sassari, Prato, Pescara, Firenze, Bari, Salerno, Como e Brescia).

Scorrendo l'allegato 3, degli incrementi di organico più o meno significativi sembrano necessari rispetto ad alcune sedi (oltre 80) che prevedono, in seguito all'ampliamento, carichi *pro capite* superiori ai 500 procedimenti, da Fondi (pendenza *pro capite* di 506,0 procedimenti) a Cava de' Tirreni (pendenza *pro capite* di 2566,0 procedimenti, portata 1026,4 con la proposta ministeriale di aumento di 3 unità).

Con riferimento all'allegato 1, contenente le sedi con carico di lavoro esiguo, tali da permettere riduzioni di organico, si potrebbe procedere a riduzioni maggiori dell'organico di alcune sedi. Si pensi ad esempio ad uffici come Corleone (PA), Melfi (PZ), Sciacca (PA), Agrigento (PA), Trapani (PA), Reggio Calabria, Venezia, Palmi (RC), Nuoro (SS), Lanusei (CA), Offida (AN) ed Abbiategrosso (MI), per i quali anche il progetto ministeriale prevede carichi inferiori ai 150 procedimenti; una riflessione più attenta, in generale, dovrebbe essere riservata a tutte quelle sedi con carichi inferiori ai 300 procedimenti *pro capite*.

Incrementi maggiori della pianta organica di alcune sedi indicate nell'allegato 2 (uffici con carico di lavoro critico, tali da richiedere incrementi di organico) potrebbero essere realizzati anche grazie alla maggiore riduzione degli organici delle altre. Si pensi a sedi come Cava de' Tirreni (SA) o Mercato San Severino (SA), che anche dopo l'incremento assicurato dal progetto ministeriale prevedono carichi *pro capite* prossimi ai 1000 procedimenti.

Sulla base dei numeri forniti sembrano da accogliere le richieste di potenziamento della pianta organica degli uffici di Sarno (attualmente con soli 2 giudici ed una pendenza *pro capite* di 970,0 procedimenti), Termoli (attualmente con soli 2 giudici ed una pendenza *pro capite* di 507,5 procedimenti), di Casarano e Gallipoli (la prima portata da 2 a 3 giudici, ma ancora con una pendenza *pro capite* di 611,3 procedimenti, la seconda lasciata a due giudici, con una pendenza *pro capite* addirittura di 2277,5 procedimenti).

Sembrano parimenti da accogliere le richieste di riduzione della pianta organica dell'ufficio di Fabriano (rimasta con organico invariato di quattro giudici, con una pendenza *pro capite* di 174,8 procedimenti), nonché quelle relative alle sedi dell'Abruzzo (Monte Reale, con pendenza di 39,0 procedimenti; Capestrano, con pendenza di 38,0 procedimenti; Guardiagrele, con pendenza di 91,5 procedimenti; Casoli, con pendenza di 47,5 procedimenti; Villa Santa Maria, con pendenza di 28,5 procedimenti; Castiglione Messer Marino, con pendenza di 61,0 procedimenti; Orsogna, con pendenza di 42,3 procedimenti; sedi alle quali andrebbero aggiunte quanto meno Pratola Peligna, con pendenza di 89,5 procedimenti e Montorio al Vomano, con pendenza di 91,0 procedimenti).

La proposta ministeriale sembra invece dare una risposta adeguata alle segnalate esigenze di Campi Salentina (passata da 2 a 3 giudici, con una pendenza *pro capite* di 373,7 procedimenti), Vignola (l'ufficio resta in piedi con organico invariato di 2 giudici e pendenza *pro capite* di 393,0 procedimenti), Ferrara (l'organico resta a 10 giudici, con pendenza *pro capite* di 344,1 procedimenti), Vittorio Veneto (l'ufficio resta in piedi con organico invariato di 2 giudici e pendenza *pro capite* di 299,0 procedimenti), Atessa (secondo il progetto ministeriale l'ufficio resta in piedi con organico invariato di 2 giudici e pendenza *pro capite* di 161,5 procedimenti, a fronte della richiesta di un potenziamento).

Maggiori riduzioni sono auspicabili per Corleone (passata nel progetto ministeriale da 6 a 5 giudici, ma con una pendenza *pro capite* di appena 67,0 procedimenti) e Brindisi (passata da 15 a 13 giudici, con pendenza *pro capite* di 170,1 procedimenti).

Infine quanto a Verona, sede per la quale era richiesta una riduzione della pianta organica, in base ai dati forniti dal Ministero l'aumento di pianta organica sembra addirittura insufficiente, perché consente di passare da 908,9 a 757,4 procedimenti *pro capite*, cifra ancora troppo elevata."