

Studio delle problematiche inerenti al conferimento di funzioni, anche d'ufficio, previste dall'art. 12, co. 1, D.lvo 160/2006 in caso di esito negativo di due procedure concorsuali per inidoneità dei candidati o per mancanza di candidature, qualora sia ritenuta sussistente una situazione di urgenza che non consenta di procedere a nuova procedura concorsuale.

(Delibera del 29 luglio 2008)

I. I limiti posti dalla riforma dell'Ordinamento giudiziario al passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente sta già determinando significativi vuoti di organico negli uffici di procura, in particolare in quelli di più difficile copertura per collocazione geografica e ragioni ambientali. Durante le procedure di trasferimento a seguito del bando pubblicato nel maggio 2007, è emersa con chiarezza la scarsa propensione dei magistrati al passaggio da una funzione all'altra, e soprattutto una tendenza assai maggiore al passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante. In prospettiva, la scarsità di aspirazioni alle funzioni requirenti non potrà che accentuarsi, considerato che per passare ad un ufficio di procura sarà necessario trasferirsi ad una sede di altro distretto e di altra regione e che all'interno dell'ambito territoriale circondario-provincia soltanto i giudici civili potranno aspirare a svolgere la funzione di p.m.

Già oggi la rilevazione delle scoperture negli organici degli uffici requirenti delle quattro regioni del sud contrassegnate dalla più grave emergenza criminale (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), evidenzia dati preoccupanti ed, in alcuni casi, al di sotto dei limiti di una pur minima funzionalità degli uffici. Su un organico complessivo di 660 posti di magistrato requirente in uffici di primo grado nelle predette regioni ne sono oggi vacanti 86 (pari al 13%) di cui: 41 in Sicilia (con una punta massima di 17 vacanze nel distretto di Palermo), 20 in Campania, 19 in Calabria e 6 in Puglia. Gli uffici giudiziari che allo stato presentano la vacanza più preoccupante sono la Procura di Lucera con una percentuale di scopertura pari all'80% (1 magistrato presente su 5 in organico), Enna con percentuale del 75% (1 presente su 4 posti), seguono Nicosia e Gela con percentuali del 67% e del 60%, mentre Modica, Ragusa e Sant'Angelo dei Lombardi si attestano sul 50% di scopertura.

Peraltro, seppur in modo meno diffuso, la scopertura degli organici requirenti affligge anche altre regioni; si segnalano per un già elevato grado di disservizio determinato da carenza di magistrati la Procura di Piacenza, con scopertura del 60%, le Procure di Lanusei e Tempio Pausania con il 50%, la Procura di Pavia con il 75%, le Procure di Acqui Terme, Alba, Biella e Casale Monferrato che oscillano dal 50% al 67% di vacanza di organico. Analoghe gravi scoperture si registrano, in fine, negli organici dei magistrati distrettuali requirenti, concepiti per assicurare la continuità dell'attività giudiziaria in occasione dell'assenza dei magistrati in servizio negli uffici giudiziari di ciascun distretto, che oggi, in più sedi (Ancona, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, Genova,

Lecce, Messina, Potenza, Reggio Calabria) evidenziano la scopertura integrale dell'organico nonostante il Consiglio abbia appena espletato un concorso per il trasferimento verso tali uffici.

2. La combinazione di questa generale tendenza alla migrazione verso gli uffici giudicanti con il divieto di destinare alle procure i magistrati di prima nomina, possibilità preclusa dall'art. 13 co. 2° del D.L.vo n. 160/2006, renderà la situazione drammatica, portando in breve all'azzeramento degli organici di interi uffici giudiziari requirenti.

Infatti, dallo studio dei dati in possesso del Consiglio Superiore, risulta che per anni è stato possibile coprire i posti vacanti in numerosissimi uffici di procura – in particolare quelli delle sedi “disagate” - soltanto facendo ricorso agli uditori, incentivati peraltro da norme di legge e di circolare consiliare ad una permanenza prolungata nella sede assegnata grazie ad incentivi economici e di carriera, utili ad assicurare una certa stabilità e quindi la continuità indispensabile per l'efficienza del servizio. Solo in tal modo è stato possibile garantire, fra l'altro, che i magistrati requirenti più esperti si dedicassero alle indagini più difficili e delicate – per esempio quelle di contrasto alla criminalità organizzata – proprio perché un numero sufficiente di p.m. più giovani svolgeva un imprescindibile ruolo di supporto all'ufficio, occupandosi degli affari c.d. “ordinari” e così consentendo che le imponenti risorse richieste dall'attività giudiziaria di contrasto al crimine organizzato potessero effettivamente essere destinate a tale emergenza.

I numeri relativi all'assegnazione alle sedi del sud degli uditori giudiziari nominati dal 2002 ad oggi evidenziano, in sintesi, che negli ultimi tre concorsi per uditori giudiziari, su un totale di 1.047 magistrati reclutati, 618 sono stati destinati ad uffici giudiziari situati nelle quattro regioni del sud a maggior densità criminale (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia); di questi, 244 sono stati destinati ad uffici requirenti.

In particolare fra il 2004 e il 2006, anni in cui gli uditori hanno preso le funzioni, negli uffici requirenti calabresi, su un organico complessivo di 103 posti di pubblico ministero nei due distretti (Reggio Calabria e Catanzaro), 65 posti sono stati coperti da uditori e solo 4 mediante trasferimento ordinario. Nello stesso periodo, in Sicilia, su un organico complessivo di 231 p.m. suddiviso tra gli uffici di Procura dei quattro distretti (Palermo, Catania, Messina e Caltanissetta), 116 posti sono stati coperti da uditori e solo 11 con trasferimento ordinario.

Sono altrettanto eloquenti i flussi della mobilità negli uffici giudiziari del Sud dal 2000 al 2007 da cui ricavare, sulla base del numero di magistrati trasferiti in entrata e quelli trasferiti in uscita, la percentuale di ricambio nell'ufficio nell'arco dei sette anni:

Per **la Calabria** l'ufficio requirente con il maggior ricambio è stato quello di Rossano con il 150%, seguono Locri col 113%, Palmi con 110%, Paola e Vibo con il 100%, Catanzaro 89%, mentre gli

uffici con minor ricambio sono stati Cosenza e Castrovillari che si assestano, comunque su un buon 75% di ricambio sulla pianta organica.

Per **la Campania** le percentuali del turn over sono molto più basse anche se si registrano alcune punte: del 100% ad Ariano Irpino, Sant'Angelo dei Lombardi, Torre Annunziata e Sala Consilina.

In Puglia risalta solamente il 106% di Foggia.

In Sicilia quasi tutte la Procure si assestano tra l' 80% ed il 200% di turn over (le punte sono Nicosia col 200% - significa, per intendersi, che di fatto tutto l'ufficio è cambiato due volte in sette anni - Caltanissetta col 138%, Modica col 150%, Barcellona Pozzo di Gotto col 140%), con le sole eccezioni di Messina (dove il ricambio è stato del 45%) e di Palermo (col 64%).

E non sta meglio la Sardegna, con dati simili almeno per le procure di Nuoro, Oristano, Tempio Pausania e Lanusei, storicamente coperte da uditori, e penalizzata più delle altre regioni dall'isolamento e dalla lontananza dal continente.

In base a questi dati è possibile prevedere le conseguenze dell'applicazione dell'art. 13 comma 2 del D.L.vo 160/2006, che vieta di assegnare a funzioni requirenti i magistrati al termine del tirocinio, ed in particolare quali saranno le regioni più colpite e quali gli uffici; è possibile, in fine, anticipare, in base all'attuale copertura degli organici, in quanto tempo si verificheranno delle situazioni di assoluta criticità.

3. Sulla base delle rilevazioni acquisite e delle considerazioni esposte appare incontrovertibile che la combinazione di limiti al passaggio e divieto di assegnazione dei nuovi magistrati alle procure stia portando verso un'intollerabile paralisi dell'attività d'indagine e dell'intera giurisdizione penale, a partire dalle sedi del sud e delle isole ma anche di alcune del nord, che poi si estenderà fatalmente dappertutto.

Né appare utile a fronteggiare la situazione che si va profilando la previsione normativa di cui all'art. 12 co. 1° ultima parte del D.L.vo n. 160/2006 ove si prevede che *“in caso di esito negativo di due procedure concorsuali per (...) mancanza di candidature, qualora il Consiglio superiore della magistratura ritenga sussistere una situazione di urgenza che non consente di procedere a nuova procedura concorsuale, il conferimento di funzioni (di cui all'art. 10) avviene anche di ufficio”*. Ciò in quanto proprio in ragione degli ostacoli posti dall'art. 13 del D.L.vo 160/2006 al passaggio da una funzione all'altra, per operare il conferimento d'ufficio delle funzioni requirenti nelle sedi meno richieste, dovrebbe attingersi comunque ai magistrati che già svolgono funzioni di p.m. così sguarnendo progressivamente uffici requirenti che presentano un maggior grado di copertura ma, allo stesso tempo determinando in questi ultimi situazioni di sofferenza suscettibili di veloce ulteriore degrado.

Sulla possibilità tecnica di accedere a tale soluzione e sulle relative conseguenze il Consiglio superiore ha già avviato uno studio che tuttavia non si presenta né agevole né univoco nelle prevedibili conclusioni.

Per evitare che questa situazione produca effetti difficilmente riparabili si evidenzia, allora, la necessità che vengano assunti interventi legislativi urgenti e mirati, che rimedino alla mancanza di gradualità dell'intervento riformatore, agendo sul divieto di assegnazione alle procure dei magistrati di prima nomina, magari attenuandone o sospendendone l'efficacia, ed introducendo robusti benefici, economici, di carriera e di trasferimento, in favore di magistrati esperti (che abbiano superato almeno la prima valutazione di professionalità) al fine di incentivarne il trasferimento fuori distretto per coprire posti disagiati di procura.

Tanto premesso,

delibera

di invitare il Ministro della Giustizia ad adottare le iniziative legislative opportune per fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'applicazione dell'art. 13 co. 2° del D.L.vo n. 160/2006.