

Parere sullo schema di decreto ministeriale concernente la determinazione delle dotazioni organiche dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari.
(delibera 17 gennaio 2018)

«Il Consiglio,

Con nota in data 6 dicembre 2017 il Ministro della Giustizia ha trasmesso, in attuazione del decreto legislativo n. 116 del 13 luglio 2017 relativo alla “*Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57*”, lo schema di decreto ministeriale corredato di relazione tecnica concernente la determinazione delle dotazioni organiche dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari, al fine di consentire al Consiglio Superiore della Magistratura di esprimere il proprio parere;
tanto premesso, il Consiglio

d e l i b e r a

di formulare il parere favorevole di seguito esposto.

1. PREMESSA.

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha ricevuto lo schema di decreto ministeriale di determinazione delle dotazioni organiche dei magistrati onorari, requirenti e giudicanti. L’art. 3 comma 1 del decreto legislativo n. 116/2017 richiede al Consiglio di rendere il parere.

Va premesso che, come nella stessa relazione illustrativa al decreto si legge, la valutazione compiuta per dimensionare le dotazioni organiche è da riferirsi esclusivamente al primo quadriennio di vigenza del decreto legislativo n. 116/2017, che decorre dal 15 agosto 2017. Il riferimento a tale arco temporale, “*periodo di prima applicazione*”, palesa la necessità di una periodica verifica della adeguatezza della dotazione organica.

2. DEL METODO SEGUITO DAL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA.

Va fatta da subito una analisi del metodo seguito dagli Uffici ministeriali che in sintesi si ripercorre a seguire.

In primo luogo sono stati considerati i parametri di riferimento indicati dal legislatore per il dimensionamento della dotazione: efficienza e funzionalità del servizio in relazione a tutti i compiti e funzioni dei magistrati onorari (art. 3), come individuati dal Capo III, nonché le innovative modalità di lavoro della funzione onoraria (artt. 1, 9 e 16).

Ulteriori limiti alla discrezionalità dimensionale posti dal legislatore risultano afferire al limite delle risorse a legislazione invariata (artt. 3, comma 8, e 35, comma 1) ed alla soglia numerica massima, prevista per la fase di prima applicazione, del numero dei magistrati professionali rispettivamente giudicanti e requirenti di merito (art. 3, commi 2 e 4).

Correttamente si legge nella Relazione illustrativa che «*il concetto di dotazione organica deve tenersi ... sempre ben distinto da quello di pianta organica Invero, se la dotazione indica il contingente numerico complessivo di risorse [rispondente all’attuale e prevedibile fabbisogno dell’Amministrazione, entro tutti parametri normativi previsti dalla legge], all’opposto, nelle piante organiche viene articolata la concreta distribuzione sul territorio e nei diversi uffici giudiziari delle “posizioni onorarie”, secondo la diversa tipologia contemplata dal d. lgs. n. 116.*

Muovendo, quindi, dalla prospettiva del “fabbisogno”, la dotazione organica della magistratura onoraria definisce e perimetra (sul piano quantitativo e qualitativo) le risorse umane necessarie

alla realizzazione dei servizi previsti dalla legge; valendo, nel contempo, ad assicurare le condizioni per una loro gestione giuridicamente ed economicamente sostenibile [in coerenza con l'insieme delle dinamiche ordinamentali], nel periodo storico oggetto di programmazione».

La valutazione ministeriale prende le mosse, quindi, dall'analisi del fabbisogno, alla luce delle funzioni e delle modalità di esplicazione delle medesime nel primo quadriennio, sia per il settore civile, predominante, che per quello penale, di competenza dei Giudici di Pace (un milione di affari civili a fronte di settantamila penali, in prevalenza negli uffici metropolitani di Napoli, Roma e Milano)¹. Da qui la necessità di una futura razionalizzazione della distribuzione delle risorse sul territorio, in occasione della determinazione delle piante organiche dei singoli uffici.

L'attuale pianta organica nazionale prevede n. 6.238 magistrati nel settore giudicante (GdP e GOT) e n. 2.078 magistrati nel settore requirente (VPO), per un totale di **8.316** unità. In servizio, invece, risultano n. 1.320 GdP, 2.440 GOT, 1.925 VPO, per un totale di **5.685** unità.

Il decreto di dimensionamento della dotazione organica si riferisce correttamente a tale ultimo dato ai fini della quantificazione degli oneri finanziari necessari, non potendo essere superate le risorse finanziarie e umane disponibili a legislazione vigente, per parte residua già impiegate per la prima immissione di n. 400 magistrati onorari, come deliberato dal Consiglio in data 15 novembre 2017.

Pertanto, la capienza finanziaria in atto disponibile rende sostenibile il contingente numerico di 6.085 unità (pari a 5.685 più 400)².

Come già evidenziato, altro limite posto dal legislatore alla *dotazione* è che non possa superare il numero di magistrati professionali, che svolgono funzioni giudicanti e requirenti di merito, come

¹ Si legge nella Relazione illustrativa: *«L'analisi sul fabbisogno muove dalla ricognizione dell'assetto complessivo del sistema, antecedente alla data di avvio effettivo della riforma.*

Le analisi svolte fotografano la peculiare morfologia dei carichi di lavoro e delle performance della magistratura onoraria nel periodo di rilevamento, subito antecedente rispetto al d. lgs. n. 116.

In particolare, in tema di giudici di pace, dalle elaborazioni statistiche della DG Stat, contenenti anche elementi di stima sui flussi relativi alla materia penale [dell'ultimo biennio e del I trimestre del 2017], emerge che questa materia è scarsamente significativa, essendo contenuta entro un range non superiore a circa 70.000 procedimenti annui, con pendenze aventi la stessa consistenza.

Inoltre, il settore penale corrisponde al 10% del totale degli affari civili, che si attestano su circa 1 milione di procedimenti, in ordine ai quali rileva rappresentare quanto segue:

- gli uffici metropolitani di Napoli (110.000 circa), di Roma (88.000 circa) e di Milano (86.000 circa) costituiscono, da soli, circa 1/3 del valore complessivo;

- di quest'ultimo valore, l'area geografica di Napoli (cioè gli Uffici di Napoli, di Barra e di Napoli-nord) assorbe il 50% degli affari».

² Diverse le risorse disponibili per il futuro, come si legge nella Relazione illustrativa che sul punto si riporta: *«E tuttavia, è utile rappresentare pure che – nel disegno di legge “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020” – sul pertinente capitolo 1362 p.g.1 dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia - Dipartimento Affari di Giustizia, risulta previsto [al netto dell'autorizzazione di spesa di € 7 milioni destinata al finanziamento delle indennità da corrispondere ai “giudici ausiliari” di Corte di Appello] uno stanziamento di € 146.449.725,00 per l'anno 2018 e di € 197.449.725,00 a decorrere dall'anno 2019, con una integrazione di risorse, rispetto alla legislazione vigente, pari ad € 45 milioni: tale cifra consente di effettuare calcoli differenti (rispetto a quelli precedenti) circa il contingente numerico dei magistrati onorari.*

Pertanto, sebbene il disegno di legge di bilancio per il 2018 non abbia ancora concluso l'iter di approvazione parlamentare, sembra opportuno considerare in questa relazione – da subito – anche uno scenario alternativo, che tenga conto del nuovo stanziamento sul capitolo 1362 (come sopra aumentato), ai fini della determinazione della “prima dotazione organica” della magistratura onoraria.

Si può prevedere, pertanto, che le risorse “residuali” stimate sul capitolo di bilancio 1362, pari a circa € 52.671.000,00 – comprensivi degli € 45 milioni che dovrebbero essere assegnati con l'approvazione della legge di bilancio 2018 – potranno consentire di determinare una dotazione organica complessiva della magistratura onoraria pari a 8.000 unità.

Il necessario concerto sul decreto ministeriale in esame, da acquisirsi da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, ragionevolmente dovrebbe fornire un formale riscontro alla quantificazione prospettata.

Per completezza, appare utile precisare che – se anche (in linea di puro diritto) la dotazione organica non può identificarsi con la pianta organica ed essa ex se non ha immediati effetti di impegno di spesa – si è ritenuto egualmente utile, in questa sede, procedere ad uno scrutinio preliminare di contenenza della dotazione stessa, in funzione della capienza finanziaria disponibile.».

risultanti dalla dotazione organica **pari a 9.061 unità**.

E' corretto, quindi, farsi riferimento alle *piante organiche* della magistratura professionale pari a n. 6.840 magistrati con funzioni giudicanti di merito e n. 2.221 magistrati con funzioni requirenti di merito.

Le attuali dotazioni e ripartizioni organiche per la magistratura onoraria sono invece così ripartite: giudicanti n. **7.414** (4.700 + 2.714); requirenti n. **2.078**, per un totale di 9.492 unità, e dunque superano la soglia numerica prefissata nella dotazione organica dei magistrati professionali giudicanti e requirenti di primo grado.

Pertanto, alla luce dei due limiti, finanziario e quantitativo, la dotazione viene determinata in complessive 8.000 unità (n. 6.000 GOP e n. 2.000 VPO): ciò valutando, per quanto indicato in nota 2, le maggiori risorse esistenti con l'approvazione della legge di bilancio 2018, sul capitolo 1362.

3. CONCLUSIONE

Deve pertanto esprimersi da parte del Consiglio parere favorevole, condividendosi i criteri e le valutazioni ministeriali poste a base della determinazione della dotazione organica della magistratura onoraria.

Quanto mai opportuno risulta l'utilizzo nella misura più ampia delle potenziali risorse finanziarie e l'avvicinarsi alla soglia massima numerica determinata dalla dotazione organica della magistratura professionale.

In vero, la natura radicale della riforma della magistratura onoraria, le più limitate funzioni assegnate, la non esclusività e temporaneità dell'incarico, la parzialità del tempo esigibile pari a due giorni a settimana, per garantire la compatibilità con altra attività professionale, impongono di raggiungere la più ampia dotazione organica, anche al fine di dimensionare al meglio gli uffici in ragione dei singoli fabbisogni e dovendo poi valutarsi, nel tempo, quale dovrà essere, alla luce degli effetti della riforma, la quantificazione della pianta organica.

Nella medesima direzione della determinazione della dotazione nella misura più ampia possibile, convalidando la scelta ministeriale, va la prospettiva che a partire dal 2021 vi sarà un incremento dei flussi di lavoro per i Giudici onorari di pace, conseguenti all'estensione delle competenze in ambito civile.

Pertanto, nevralgica, come si comprende, dopo la fissazione della dotazione organica, sarà la determinazione delle piante organiche degli uffici del giudice di pace (art. 3, comma 1), per il settore civile, penale e per l'ufficio per il processo del tribunale, nonché degli uffici di collaborazione del procuratore della Repubblica (art. 3, comma 3). In relazione a tale determinazione, nonché delle successive modifiche (art. 3, comma 6), da assumersi con decreto ministeriale, il Consiglio si rende fin d'ora disponibile a formulare il parere, nell'ambito dei consueti rapporti di leale collaborazione.»