

Interdipendenze

Il distretto giudiziario nella governance
del sistema giustizia di domani

Gioacchino Natoli - Daniela Piana

Maggio 2017



Ministero della Giustizia

Interdipendenze

Il distretto giudiziario nella governance del sistema giustizia di domani

Gioacchino Natoli - Daniela Piana
Maggio 2017

Il presente lavoro si iscrive nel quadro
della collaborazione prevista dalla

Convenzione Quadro CRUI – Ministero della Giustizia

sottoscritta il 29 gennaio 2016. La ricerca applicata,
le azioni di monitoraggio e la pubblicazione costituiscono
pertanto il precipitato istituzionale ed organizzativo
di tale collaborazione.

©2017 Fondazione CRUI

Piazza Rondanini 48, 00186 Roma
www.fondazionecru.it

Per informazioni rivolgersi a:
segreteria@fondazionecru.it

Il volume è pubblicato con licenza
Creative Commons - Attribuzione
Non commerciale - Non opere derivate - 3.0



Informazioni sugli usi consentiti all'indirizzo:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.it>

ISBN 9788896524237

*Le istituzioni apprendono. Come gli individui.
Ci mettono tempo. Come gli individui.
E a volte dimenticano. Come gli individui.
Per fare sì che questo non accada, è utile costruire una narrativa,
la chiamano ricordo, o meglio rimembranza
(il ricordo detto a qualcuno) e soprattutto è utile fare un bilancio.
Di quanto si è appreso, di quello che si intende portare
dal passato al futuro.*

*Il sistema giustizia italiano ha appreso che innanzitutto
occorre che vi sia una capacità di governare dal centro,
che sia capace di fare le regole, di attuarle e di garantirne
il monitoraggio e la revisione. Dati aggiornati in tempo reale,
fruibili da tutti gli attori in una ottica di assoluta
e non derogabile inter operabilità, conoscenza degli effetti
della mise en oeuvre delle misure adottate, supporto sostanziale
di conoscenze di fatto negli uffici legislativi,
messa a sistema di tutte le conoscenze disperse nelle
amministrazioni e sul territorio, sono condizioni necessarie
e vitali per fare fare al sistema giustizia un salto di qualità
verso un sistema che, con le sue specificità, sappia garantire
prevedibilità del servizio, certezza della risposta,
trasparenza della gestione, flessibilità nella organizzazione,
valorizzazione delle professionalità.*

Indice

- 5 . **Le istituzioni che apprendono**
- 9 . **Una innovazione di metodo e di merito**
- 25 . **Da dove veniamo**
- 35 . **Una bussola di lungo periodo**
- 41 . **Ed ora? Ciò che il metodo permette di fare**

Le istituzioni che apprendono

Appare utile rappresentare da subito che le piante organiche degli Uffici giudiziarie sono state connotate per molti decenni da un carattere di durevole stabilità, per cui si è sempre proceduto alla loro modifica soltanto in occasione di rilevanti mutamenti ordinamentali o processuali, ovvero per altra importante causa. In tempi più recenti, cioè era avvenuto circa venti anni addietro.

Tale assento, peraltro, era il giusto riflesso di una epoca in cui il mondo della giustizia appariva (ed era) auto-referenziale, ossia non collegato né influenzato da fattori esterni.

A cominciare dal fattore-tempo (divenuto ormai, come noto, il vero dominus del processo) che ha scandito per lunghissimi anni le lente cadenze dei procedimenti civili sulle esclusive esigenze manifestate in udienza dalle parti (con il giudice a fungere da mero notaio delle richieste) ed ha visto i ruoli di udienza (e la durata) dei processi penali incentrati sui vecchi canoni, da un lato, dei termini di prescrizione dei reati da giudicare e, dall'altro, dello status libertatis cautelare degli imputati: soli elementi questi che conferivano priorità assoluta alla trattazione dei processi.

Questo consolidato quadro ha cominciato a mutare radicalmente se pur in modo non istantaneo dall'epoca della cosiddetta legge Pinto (24 marzo 2001, n. 89, emanata in attuazione del nuovo articolo 111 costituzionale modificato dalla legge costituzionale del 23 novembre 1999 n. 2), giacché da quel momento in Italia l'antico ritmo lento dei procedimenti (soprattutto civili) ha dovuto misurarsi – per la prima volta – con il nuovo “attore” apparso sulla scena, cioè il fattore-tempo. Elemento centrale, quest'ultimo, da governare ove si voglia tentare di dare una “ragionevole durata” alle controversie civili nonché ai processi penali.

Inoltre, in conseguenza della gravissima crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, si è acquisita – anche in questo caso per la prima volta – una maggiore consapevolezza

collettiva circa l'importanza centrale rivestita dal fattore-tempo nella giustizia civile, sia per lo stesso andamento dell'economia del paese, sia sotto il profilo dell'attrazione di potenziali capitali esteri per investimenti in Italia.

Da ultimo, ma non meno importante, un ulteriore elemento di accelerazione nei tempi di definizione dei processi è certamente da riconoscere nella azione di stimolo – non solo culturale ma anche organizzativa – svolta dalla CEPEJ, che dal 2002 pubblica con cadenza biennale le proprie analisi comparative sul grado di efficienza dei sistemi-giustizia dei 47 paesi del Consiglio d'Europa così finendo col mettere in oggettivo risalto i ritardi "strutturali" del sistema-Italia, pur in presenza di una riconosciuta ed elevatissima laboriosità dei nostri magistrati, costantemente primi nel panel europeo preso in esame.

I fattori qui richiamati hanno messo in luce il fatto che il monitoraggio, la raccolta e la analisi dei dati, la consapevolezza che il dato non è un dispositivo tecnico, ma uno strumento di governo denso di teoria e carico di scelte, potenzialmente trasformativo perché rivelatore di un modo di guardare ai fenomeni complessi, sono elementi fondamentali, condizioni necessarie di garanzia e di successo di qualsiasi azione di buon governo. Nel sistema giustizia la parola governare trova una sua difficile collocazione. Se governare significa guidare i comportamenti, allora i comportamenti si guidano soltanto con la legge, con la norma scritta, con il diritto (i magistrati rispondono alla legge ed è rispetto alla legge che vanno valutate le condizioni per le sanzioni, per esempio rispetto alla violazione del diritto al giusto processo, ex legge Pinto). Se poi governare significa che il "governo" ossia l'esecutivo entra nel merito del funzionamento del sistema giustizia, allora la prima dimensione del governare che viene in mente è la elargizione di risorse, la distribuzione di risorse, soprattutto di carattere materiale o di personale. Non si governa senza dare e quindi una volta abdicato rispetto al compito di garantire lo staff amministrativo di tribunali e procure il governo si qualifica per non capace di governare. Con questa eredità ci si è confrontati per molto tempo.

Se poi governare significa intromettersi, dirigere, orientare, allora il fatto che vi sia una chiara separazione dei poteri fa sì che il termine governare possa essere utilizzato solo nel caso dell'auto governo, ossia per definire quella condizione specifica nella quale opera la magistratura, che attraverso il CSM recluta promuove e valuta il personale togato del sistema giustizia. E se governare fosse molto, molto di più? Gli ultimi anni, non solo per l'Italia, ma in Italia con maggiore enfasi e salienza per ragioni storiche e congiunturali, la pressione posta sulla "capacità di governare" è diventata altissima. Cosa è la capacità di governare? Si compone di diverse dimensioni. Dimensione relativa al fare le regole. È qui che intervengono gli organi istituzionali che si occupano della redazione delle proposte di legge (di origine governativa) e della redazione di quelle norme (anche di natura non primaria) che regolano comportamenti e funzioni (si pensi alla paranormativa consiliare o alle norme di carattere deontologico della professione forense). Fare le regole significa saperle scrivere, significa saperle articolare rispetto all'obiettivo funzionale oltre che a parametri di carattere procedurale e formale. Dimensione relativa all'adottare le regole. Le regole meglio scritte possono restare lettera morta se non sono adottate dagli organi preposti. Se il processo decisionale ne snatura la forma e il contenuto allora la capacità di fare le regole verrà completamente messa in discussione se non sminuita dalla incapacità di adottare le regole. Se il processo decisionale impiega molto tempo le regole adottate possono essere intempestive e quindi non rispondere all'obiettivo per cui sono state pensate e scritte. A volte scegliere quale regola adottare – se legislativa, regolamentare, convenzionale – ha un rilievo di policy oltre che un rilievo procedurale. Dimensione relativa alla mise en oeuvre delle regole. Qui si situa non soltanto la comunicazione della nuova regola, ma anche la formazione delle capacità necessarie alla sua attuazione, il che presuppone che si sia preventivamente mappato lo status quo in termini di capacità del sistema. Si situa sempre in questo ambito il monitoraggio del processo di implementazione. Dimensione relativa alla valutazione e revisione della regola.

In termini di sintesi, la capacità di governare il sistema giustizia coinvolge tutti gli attori e si applica alle funzioni prima e ancor più di quanto non si applichi alle singole istituzioni. Si sostanzia nella conoscenza e nelle competenze molto più di quanto non si costruisca sulle attribuzioni formali di prerogative. Queste considerazioni generali divengono particolarmente pregnanti quando si sceglie il livello organizzativo su cui disegnare le politiche di revisione della governance del sistema giustizia. Questo lavoro mette al centro il livello intermedio, quello che per molto tempo non si è considerato con sufficiente attenzione.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, le più recenti analisi organizzative sulle esigenze e sulla natura delle richieste provenienti dai dirigenti degli uffici impongono al Ministero della giustizia di procedere – a differenza che in passato – a sempre programmate modifiche della “geometria dimensionale” delle piante organiche degli uffici, volte a dare a loro una connotazione “contingente” in un tendenziale arco temporale di 3/5 anni.

In tale ottica al fine di non creare una “cristallizzazione” delle scelte di allocazione delle risorse umane, occorre mantenere un costante monitoraggio del parametro dei flussi per l'adozione (medio tempore) di eventuali interventi integrativi e correttivi – anche sulla base di suggerimenti d'informazioni alimentati dai Dirigenti degli uffici e dai Consigli degli ordini degli avvocati – si' da realizzare un innovativo percorso di cosiddetta “revisione permanente” delle necessità di organico. E cio' al fine di meglio aderire alle scelte organizzative dei dirigenti evidenziate nei “programmi tabellari” triennali, fortemente influenzati sia dai mutamenti della domanda di giustizia sia dalla necessità di assicurare una migliore gestione delle rilevanti “pendenze patologiche” civili delle corti di appello, parti a 131.994 procedimenti al 31 marzo 2017.

Le direttrici di sviluppo seguite hanno tenuto parimenti conto del criterio di orientamento costituito dal flusso degli affari, della classificazione per tipologia operata dal Consiglio superiore della magistratura sulle corti di appello,

anche al fine di considerare le situazioni contingenti di alcuni uffici nonché particolari aspetti di sofferenza. Il censimento dei dati e la loro analisi hanno avuto ad oggetto in particolare i flussi di distretto ed i carichi di lavoro delle corti per tipologia di procedimento e per segmentazione temporale, lo studio delle sopravvenienze 2011-2015, l'esame delle pendenze nel triennio 2013-2015 e del tasso di definizione nelle aree civile e penale, lo studio degli strumenti di deflazione del settore civile, quali il filtro in appello e la mediazione.

Si sono poi presi in considerazione la prevedibilità dei tempi di definizione dei procedimenti, il rapporto esistente fra organico dei tribunali del distretto e quello della corte di appello di riferimento, la cosiddetta protezione internazionale dei rifugiati, la incidenza della legge Pinto, i parametri cosiddetti strutturali costituiti dal tasso di scopertura degli organici, dall'indice di ricambio, dal tasso di impugnazione e dalla durata dei procedimenti, i parametri di riscontro quali il numero delle iscrizioni e delle definizioni, il rapporto "consigliere/abitante" il tasso di ultra-biennalità dei procedimenti complessivi ed il numero delle pendenze.

Le classi dimensionali sono state individuate cercando di combinare, per quanto possibile, il dato dei posti in pianta organica, parametro prioritario in linea con la classificazione realizzata dal Consiglio superiore della magistratura per i tribunali, con quello della popolazione. È utile infine sottolineare che il lavoro di classificazione sulle corti di appello ha suggerito di tenere distinte le analisi sulle corti di Roma e Napoli, uffici metropolitani che presentano caratteristiche di "unicità" in materia gestionale ed organizzativa, con esiti e modelli che appaiono non "esportabili" in altri territori. A queste due corti è sembrato ragionevole affiancare quella di Milano, in modo da consentire un benchmark avente analoghe dimensioni e complessità per uno studio comparato più adeguato.

Una innovazione di metodo e di merito

Fino ad oggi l'esercizio delle prerogative di pertinenza del Ministero della Giustizia, così come da dettato costituzionale¹ e approfondite ovvero definite attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, si era avvalso di un metodo basato su due presupposti di base. Il primo riguarda il target degli interventi ministeriali, laddove tali interventi avevano come obiettivo la allocazione o la razionalizzazione delle risorse. Si è infatti teso a considerare i livelli giurisdizionali come ambiti fra loro collegati in via processuale ed ordinamentale a garanzia del giusto processo, essendo il meccanismo dell'appello in secondo grado e la possibilità di riformare la sentenza del giudice di primo grado pensato e formalizzato in stretta – ed esclusiva – connessione con l'esercizio dei diritti fondamentali del cittadino quando è parte in un procedimento. Questo anche qualora l'appello sia esercitato dalla pubblica accusa, essendo anche questa inquadrata nell'ordinamento nell'alveo delle funzioni di carattere terzo, ossia esercitate nella difesa di un interesse generale. Al di là di questa connessione, di per sé consostanziale alla esistenza stessa del secondo livello di governance del sistema delle corti, molto poco si era riflettuto e di conseguenza messo in opera sul piano organizzativo. In verità, le prerogative assegnate dall'ordinamento alle funzioni apicali in capo alla corte di appello e alla procura generale presso la corte di appello sono di natura non gerarchica, stando alla evoluzione che il sistema giudiziario italiano ha vissuto a partire dalla fine degli anni 60'. Ma ancor più va detto che non esistendo un meccanismo cogente di verticalizzazione della struttura organizzativa distrettuale, la possibilità stessa di mettere in atto uno schema di coordinamento e di *reductio ad una ratio* delle azioni di organizzazione, gestione, comunicazione avviate a livello circondariale, si è sempre limitata ad una via residuale, fatto poi salve le esperienze delle singole corti o dei singoli distretti,

¹ Si veda ad esempio la sentenza 380 del 2003 in cui la Corte definisce ambiti e portata dello strumento del 'concerto', nella nomina dei magistrati con incarichi direttivi.

senza che ancora queste esperienze fossero divenute prassi da estendere sul territorio nazionale previa valutazione della loro efficacia e sostenibilità. In altri e più semplici termini, il livello distrettuale e il livello circondariale sono stati per lo più considerati come livelli a se stanti sul piano della organizzazione interna degli uffici e come snodi collegati nel sistema giudiziario dalle garanzie di carattere processuale e ordinamentale. Con il passare dei decenni questo metodo di governance ha comportato l'inasprimento di quelle che ad oggi consideriamo le caratteristiche di principale criticità del sistema giustizia in Italia: la differenziazione territoriale sia inter distrettuale sia intra distrettuale e la mancanza di una visione di insieme che permetta di operare una programmazione delle risorse, il monitoraggio sistemico e capillare dei risultati ottenuti sul piano della qualità del servizio reso al cittadino, e la correzione in itinere di eventuali mancanze o insufficienze funzionali.

L'ultimo quinquennio ha significato nel panorama recente della storia del sistema giustizia in Italia un cambiamento di metodo e di merito, di non poco momento. La possibilità stessa di innovare nel merito e nel metodo delle proposte fatte per la revisione delle piante organiche si inquadra all'interno del quadro definito dalla normativa e si avvale degli strumenti di buon governo che attengono alle capacità di programmazione e di monitoraggio dell'andamento degli uffici di primo e di secondo grado.

A seguito della pubblicazione del Decreto legislativo n. 51 sulla *Gazzetta Ufficiale* del 20 marzo 1998, la Direzione generale dell'Organizzazione giudiziaria, allo scopo di aggiornare ed integrare le indicazioni emerse in occasione della elaborazione degli indici di lavoro degli uffici giudiziari riferiti all'anno 1995, ha proceduto a raccogliere dati statistici utili al fine di provvedere alla determinazione degli organici degli uffici interessati dalla riforma introduttiva del Giudice Unico di primo grado ai sensi dell'art. 33 dello stesso decreto legislativo. La proposta che oggi si presenta al Consiglio superiore della magistratura costituisce il tentativo di operare una corretta ed efficace redistribuzione delle energie oggi

esistenti; essa non poteva, in aderenza alla volontà del legislatore delegante, trasfusa nel decreto delegato, affrontare il tema della revisione dell'organico complessivo della magistratura. Tale problema, anche alla luce dell'esito del presente lavoro, sarà **oggetto di separate iniziative legislative che sono già in fase avanzata di studio**. In assenza di aumento dell'organico, per l'attuazione del dettato dell'art. 33 D.Lgs. n. 51 del 1998 si è potuto esclusivamente procedere ad *interventi correttivi* della distribuzione fra i diversi uffici delle attuali risorse, con spostamenti talora imposti direttamente dal nuovo assetto normativo (come nel caso delle sezioni lavoro presso le corti di appello) e in altri casi ritenuti necessari per porre rimedio ai casi più clamorosi di sperequazione e disfunzione.

Un secondo elemento da sottolineare è che l'operazione di revisione delle piante organiche degli uffici interessati alla introduzione del Giudice Unico di primo grado ha preso le mosse dal risultato degli studi condotti dal Gruppo di lavoro istituito con D.M. 17 gennaio 1995, presieduto dal Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica, prof. Alberto Zuliani, e comprendente anche alcuni membri del Consiglio superiore della magistratura. Dalla relazione conclusiva presentata dal Gruppo di Lavoro in data 11 settembre 1996 si trae la conclusione che l'attuale distribuzione dell'organico generale tra i diversi distretti di corte di appello non mostra rilevanti disarmonie rispetto ai rispettivi carichi di lavoro, mentre disparità più significative emergono tra i vari uffici giudiziari. In particolare, va detto che l'esito dello studio del Gruppo di lavoro ha messo in evidenza l'esistenza in alcuni distretti di situazioni di sovradimensionamento dell'organico complessivo, soprattutto con riferimento al rapporto fra numero di magistrati e popolazione; queste situazioni tendenzialmente corrispondono ai distretti nei quali più di frequente si svolgono procedimenti complessi ed onerosi di criminalità organizzata, cosicché il maggior numero di magistrati appare complessivamente giustificato. In mancanza di un aumento di organico da distribuire fra i distretti e gli uffici, e in attesa della preannunciata iniziativa legislativa in materia, è parso opportuno *mantenere fermi gli organici distrettuali*, con l'eccezione di cui si dirà.

Si è pertanto proceduto alla ridefinizione delle piante organiche degli uffici effettuando comparazioni tra gli uni e gli altri all'interno della corte di appello di appartenenza. Tale soluzione ha anche il vantaggio di procedere a comparazioni fra uffici situati all'interno di un sistema socio-economico sufficientemente omogeneo, così agevolando l'esame e la valutazione dei dati statistici. Sono state prese in esame in primo luogo le esigenze che per le corti di appello nascono dalla previsione di legge circa la istituzione delle sezioni specializzate in materia di lavoro e previdenza. **Si è trattato dell'operazione certamente più delicata, posto che è stato necessario procedere ad una stima del futuro carico di lavoro di una sezione di nuova istituzione, operante per la prima volta su base distrettuale.** Una volta determinati gli aumenti di unità di organico presso le corti di appello, con "corrispondente diminuzione dell'organico dei tribunali del distretto" (come espressamente previsto dall'art. 38 del D.Lgs. n. 51/98), si è proceduto ad alcuni limitati interventi correttivi all'interno di ciascuno dei distretti. Considerati la dotazione organica complessiva ed i carichi di lavoro accertati, si è cercato di operare una più equilibrata distribuzione del personale di magistratura, intervenendo sugli uffici che maggiormente si allontanano dalle medie distrettuali e dalle medie dei carichi unitari degli uffici simili per dimensioni. In effetti, il semplice riferimento alle medie del singolo distretto avrebbe comportato la effettuazione di comparazioni fra uffici talvolta assai dissimili fra loro quanto a dimensioni. È noto che alla diversità nelle dimensioni corrispondono spesso diversi modelli organizzativi, diverse metodologie di lavoro (basti pensare alla diversa possibilità di operare per gruppi di specializzazione e non per sezioni promiscue), differenti caratteristiche della 'domanda di giustizia'. Si è così proceduto per gli uffici giudicanti alla individuazione su base nazionale di nove fasce dimensionali (applicate anche ai corrispondenti uffici requirenti), e per ciascuna di esse sono state rilevate le medie relative ai carichi di lavoro e ad altri elementi significativi (ad esempio, il rapporto numerico fra magistrati requirenti e magistrati giudicanti, su cui ci si soffermerà in seguito). Infine, si è proceduto ad un'analisi e ad alcuni interventi concernenti uffici non direttamente coinvolti dalla riforma e dalle disposizioni del D.Lgs. n. 51/98: i tribunali e gli uffici di sorveglianza.

Rilevata la mancata previsione legislativa di un aumento dell'organico complessivo della Magistratura, e considerato che la crescita del fabbisogno di risorse rappresenta per la magistratura di sorveglianza, anche a seguito dei recenti provvedimenti normativi, un problema generale riguardante l'intero territorio, si è ritenuto opportuno procedere in questa sede ad un numero contenuto di aumenti di organico che dessero una risposta immediata, seppur parziale, quanto meno ai casi di maggiore criticità. La raccolta e la elaborazione dei dati statistici ricordati ha consentito di predisporre una prima bozza di progetto di riordino degli organici degli uffici interessati che, unitamente ai dati statistici pertinenti e ad una relazione illustrativa dei criteri seguiti, in data 29 ottobre 1998 è stato comunicato ai Presidenti di Corte di Appello ed ai Procuratori generali della Repubblica affinché da ciascun Distretto giudiziario potessero giungere osservazioni ed eventuali proposte integrative o correttive, *fermo restando il limite delle attuali dotazioni distrettuali*. Nella missiva del 29 ottobre si raccomandava ai destinatari di non procedere a generiche quanto scontate richieste di aumento del numero dei magistrati assegnati agli uffici del distretto, e si suggeriva di coinvolgere nell'esame del progetto sia i Consigli giudiziari sia i rappresentanti dell'Avvocatura associata, nel convincimento che un confronto ampio e articolato in sede locale avrebbe potuto fornire indicazioni preziose, anche comparative, circa le esigenze degli uffici giudiziari. Il termine per l'inoltro delle osservazioni è stato inizialmente fissato nella data del 30 novembre 1998, ma molti distretti non sono stati in grado di rispettarlo, così che una parte delle risposte è giunta ancora nella seconda parte dello scorso mese di gennaio. Purtroppo solo alcuni dei distretti hanno fornito le indicazioni attese. Là dove sono stati coinvolti i consigli giudiziari e gli organi rappresentativi dell'avvocatura, i pareri pervenuti al Ministero sono stati in genere di grande utilità, contenendo non solo un'analisi comparativa fra le esigenze degli uffici, ma anche motivate proposte di modifica di alcune delle soluzioni prospettate dal Ministero. In questo senso meritano una menzione particolare le osservazioni giunte dai Consigli giudiziari dei distretti di Genova e L'Aquila.

In altri casi è, invece, venuto meno l'apporto di conoscenza dei consigli giudiziari e, pur in presenza di note critiche, sono mancate indicazioni utili per una diversa distribuzione degli organici.

Merita evidenziare fin d'ora che il risultato complessivo dell'operazione di riassetto presenta una ridotta consistenza quantitativa: su base nazionale la proposta revisione incide su 336 posti in organico, pari al 4,2% del numero complessivo dei posti in organico interessati dall'intervento (e cioè 7.999). La soluzione adottata, che prevede spostamenti di organico solo ove sussistano motivazioni *particolarmente evidenti*, è frutto di un giudizio che ha tenuto conto di molteplici fattori:

- La complessità del lavoro svolto nella formazione del data-base, nella definizione dei parametri, nell'analisi dei dati e nella formulazione delle scelte ha indubbiamente risentito della tradizionale inadeguatezza della statistica giudiziaria rispetto ai bisogni di intervento sul piano organizzativo. Non è stato certo possibile recuperare in un solo anno la distanza fra l'esistente e ciò che sarebbe stato necessario per un lavoro completo.
- La scelta di dedicare la gran parte delle energie alla definizione di una corretta metodologia di lavoro ha scontato anche l'esigenza di muoversi all'interno delle attuali concrete possibilità operative. A fronte di questo sforzo di progettazione e di realizzazione di una metodologia di lavoro proiettata sul futuro (e che darà risultati più incisivi ed efficaci nel monitoraggio dell'andamento dei flussi di attività degli uffici a partire dal 2 giugno prossimo, e del quale ci si potrà giovare nella distribuzione futura dell'aumento di organico) non è stato possibile in questa prima fase operare con interventi adeguati alle reali necessità di riequilibrio.
- Merita sottolineare che la unificazione degli uffici di primo grado ha comportato da sola un momento di parziale riequilibrio nella distribuzione degli organici, soprattutto avendo riguardo agli uffici di ridotte dimensioni, il cui numero tuttavia rimane assai elevato, nonostante l'unifica-

zione degli uffici di primo grado: permarranno ben 37 uffici giudicanti con organico non superiore a 10 unità ed altri 41 con organico non superiore alle 15 unità, per un totale di 78 uffici che rappresentano il 48% dei futuri tribunali. Non solo, ma il numero di tribunali con unità di organico non superiore ad 8 rimane elevato, pari a 21. Allo stato, in mancanza di interventi legislativi di aumenti di organico, una simile frammentazione delle energie rende assai difficile, nonostante l'introduzione delle tabelle infradistrettuali, operare spostamenti di organico men che marginali.

- Non è stato possibile operare interventi significativi sui maggiori tribunali italiani, in quanto si è in attesa della delega parlamentare sulle 5 aree metropolitane.
- Non si è potuto tenere conto in questa fase dell'avvio delle attività delle "sezioni stralcio civili", in quanto il numero assai ridotto dei giudici onorari aggregati designati e l'assoluta disomogeneità della loro presenza presso i diversi uffici giudiziari non consentivano, a livello centrale, una seria valutazione circa l'impatto del lavoro dei nuovi magistrati onorari.

Pertanto la revisione delle piante organiche non può e non deve essere visto come un intervento a se stante, un una tantum, quando trattasi invece di una azione che apre un percorso di medio e lungo periodo il cui orizzonte si iscrive all'interno di una visione di carattere sistemico e funzionale della giustizia e si tratteggia lungo le linee sia delle fonti normative di riferimento (si veda la tabella 1) sia delle fonti di carattere fattuale e descrittivo (tabella 2), queste ultime strumento di durevole portata al di là degli variazioni che contraddistinguono nel tempo le agende istituzionali in materia di obiettivi e priorità di interventi. L'identificazione dei dati da acquisire ed utilizzare ha preso in considerazione, come si vedrà meglio in seguito, da un lato la ripetutamente lamentata, ancora insufficiente sistematicità e completezza della trasmissione dei dati da parte degli uffici giudiziari e della elaborazione statistica in sede ministeriale o di Consiglio superiore della magistratura e, dall'altro, i limiti della revisione degli organici da effettuare ai sensi dell'art. 33 D.Lgs. n. 51.

Richiamando i limiti della attuale operazione di determinazione degli organici di taluni uffici giudiziari, occorre anche sottolineare che una parte dei dati oggi utilizzati necessariamente mancano del carattere della completezza e si riferiscono a situazioni che dovranno essere tenute sotto osservazione e rivalutate dopo congruo periodo di tempo. Ci si riferisce specialmente al rapporto, nei vari uffici e nelle diverse aree territoriali, tra competenza collegiale e competenza monocratica (che influisce sul numero delle udienze e quindi anche sulle esigenze della Procura della Repubblica) e agli effetti che - ad iniziare dai Tribunali - progressivamente si produrranno per il trasferimento al Giudice ordinario della competenza per le cause di lavoro concernenti i dipendenti pubblici, con le modalità e i tempi previsti dagli artt. 29 segg. D.Lgs. n. 80/1998. Non c'è dubbio che lo studio dell'andamento di tali indici - oltre che l'affinamento dei sistemi di rilevazione di tutti gli altri dati - indurrà a provvedere in seguito ad un nuovo intervento sugli organici degli uffici.

LE FONTI NORMATIVE

Le disposizioni del D.Lgs. n. 51 concernenti gli organici dei magistrati. In estrema sintesi, il D.Lgs. n. 51 del 1998 agli artt. 33 segg. stabilisce:

- che le variazioni di organico riguardino i Tribunali, le relative Procure della Repubblica e le Corti di appello (art. 33/1);
- che i 24 posti di magistrato di cassazione corrispondenti ai posti di Pretore dirigente e di Procuratore della Repubblica presso le Preture di cui al Decreto Legge 25 settembre 1989 n. 327 e alla L. 5 marzo 1991 n. 71, siano portati in aumento delle piante organiche dei presidenti di sezione di Corte di appello (art. 33/2);
- che i magistrati già assegnati agli uffici accorpatis entrino a far parte degli uffici accorpatis anche in soprannumero, riassorbibile con le successive vacanze (art. 34/1);
- che i magistrati delle Preture e dei Tribunali addetti in via esclusiva alla trattazione delle controversie di lavoro e di previdenza sociale, nei Tribunali divisi in sezioni, facciano parte della relativa sezione (art. 36/1);
- che i posti di organico necessari per il funzionamento della Sezione Lavoro della Corte di appello siano attribuiti alle Corti di appello con corrispondente diminuzione dell'organico dei Tribunali del Distretto (art. 38/1);
- che all'attribuzione di ulteriori posti di organico si provveda gradualmente sulla base delle richieste motivate dei presidenti delle Corti di appello, sentiti i presidenti dei Tribunali interessati alla corrispondente riduzione di organico (art. 38/2);
- che le disposizioni dell'art. 38, in quanto applicabili, si osservino anche per quanto riguarda l'attribuzione dei posti di organico nei Tribunali per la Sezione Lavoro (art. 39).

LE FONTI STATISTICHE

I dati concernenti la materia civile erano già disponibili presso il Coordinamento Statistico del Ministero, che li aveva raccolti ed elaborati anche in occasione degli studi effettuati per la istituzione delle Sezioni Stralcio presso i Tribunali previste dalla L. 22 Luglio 1997 n. 276.

Per i dati relativi alla materia penale si è provveduto a richiedere la collaborazione della rete dei CISIA tramite l'URSA e - per gli uffici serviti dal Casellario Giudiziario Centrale- delle singole procure della Repubblica e dello stesso Casellario. I dati relativi alle notizie di reato iscritte dalle procure della Repubblica sono stati controllati ed aggiornati mediante diretto contatto con gli uffici. Non essendo altrove disponibili, è stato necessario richiedere direttamente alle singole procure della Repubblica distrettuali dati sul numero delle iscrizioni a mod.21 di indagini di competenza delle DDA e sui rinvii a giudizio disposti per tali procedimenti avanti i diversi Tribunali del Distretto. Sono inoltre stati acquisiti dati elaborati in tempi diversi ed a vari fini conoscitivi dal Casellario Giudiziario e dall'Ufficio V del Monitoraggio della Direzione Generale degli Affari Penali.

Si è poi tenuto conto delle relazioni approvate dal Consiglio superiore della magistratura in data 16 Luglio 1997 e in data 9 Luglio 1997 sui flussi di lavoro propri dei Tribunali del Riesame e delle Corti di Assise.

Un'altra tappa importante nell'attività di analisi dei dati quantitativi e qualitativi relativi all'attività degli uffici giudiziari è costituita dalla procedura per la individuazione delle sessanta "sedi disagiate" previste dalla legge in tema di incentivi per la permanenza dei magistrati negli uffici dei distretti di Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. La procedura che è stata seguita per l'anno 1998 si è rilevata di notevole complessità sotto il profilo statistico, ma ha consentito di affinare una metodologia di lavoro che consente una corretta comparazione fra gli uffici ricorrendo ai diversi dati statistici disponibili. Il Consiglio superiore della magistratura nella propria deliberazione che individua le "sedi disagiate" per l'anno 1998 ha dato ampio riconoscimento alla correttezza e validità del metodo seguito.

tabella 3
Le fonti statistiche

Come si è detto, la definizione dei nuovi organici dei singoli uffici ha preso le mosse dalla determinazione dei carichi di lavoro ed ha richiesto di procedere alla quantificazione dei nuovi bisogni di personale delle corti di appello ed al riequilibrio della distribuzione del personale fra gli uffici di primo grado. Ovviamente, il processo di ricostruzione dei carichi di lavoro non poteva che iniziare dagli uffici giudiziari come attualmente strutturati, provvedendosi poi a sommare per ogni circondario i risultati così ottenuti per gli uffici giudicanti e quelli requisiti, in modo da ottenere una proiezione attendibile dei carichi dell'ufficio unico di tribunale e della relativa procura della Repubblica. Il criterio cardine seguito ha avuto come centro le *soppravvenienze* degli uffici, e cioè dei flussi di lavoro in entrata che indicano le caratteristiche del lavoro da svolgere per ciascun ufficio. L'individuazione delle *soppravvenienze* come elemento cardine dell'intero lavoro risponde alle esigenze di strutturare gli

uffici secondo la "domanda di giustizia" che li interessa e di favorire, altresì, la formazione di strutture organizzative funzionali al loro interno. Nei pareri giunti dai distretti si è in più occasioni contestata questa scelta metodologica, lamentando l'assenza di attenzione al dato delle "pendenze", e cioè dell'arretrato accumulato presso gli uffici. Osservazioni di questo tipo sembrano sottovalutare il fatto che la distribuzione degli organici può essere correttamente effettuata solo cercando il miglior rapporto fra risorse assegnate e quantità di lavoro da smaltire annualmente, tanto più se ciò avviene mediante comparazioni e compensazioni all'interno dei singoli distretti, e cioè entro realtà socio-economiche sufficientemente omogenee. Rispetto all'obiettivo posto sarebbe, invece, incoerente valutare elementi che risentono di elementi che si collocano su piani diversi; la quantità di provvedimenti emessi e l'eventuale accumulo di arretrato dipendono in gran parte della presenza media dei magistrati, più che della dotazione organica (oggetto del presente progetto), della produttività di ciascuno di essi, della bontà dei moduli organizzativi adottati. Conseguentemente per le procure della Repubblica si è preso in considerazione il numero dei procedimenti iscritti nei registri mod. 21 e 22, trascurando i procedimenti contro ignoti, che presentano caratteri di disomogeneità statistica e si prestano a prassi diversificate. Separatamente si sono considerati i dati di iscrizione di notizie di reato destinate alla archiviazione (particolarmente per mancanza della necessaria querela), poiché per esse si riscontrano prassi di acquisizione e registrazione estremamente diversificate e tali da alterare significativamente l'apparenza di flussi di lavoro in entrata e in uscita nelle procure presso le preture e nei relativi uffici GIP. D'altra parte per tali notizie di reato l'eventualità di archiviazioni conseguenti a notevole lavoro di indagine è del tutto marginale.

Distintamente sono stati considerati i procedimenti di competenza delle DDA, acquisiti come indicatori di un carico di lavoro qualitativamente maggiore sia per le procure della Repubblica, che per i tribunali e le corti di assise competenti per il giudizio. *Il periodo, in questo caso triennale*, per il quale i dati relativi sono stati acquisiti consente di ritenere che le indicazioni siano significative, anche per quanto attiene ai tribunali e alle corti di Assise.

Il numero (e la tipologia) di azioni penali esercitate dalla procura della Repubblica ha fornito l'indicazione necessaria a quantificare il carico di lavoro penale del tribunale. Questo tipo di informazioni è stato oggetto di controllo utilizzando i dati di quantificazione dei decreti di rinvio a giudizio disposti per il tribunale dall'ufficio GIP e delle iscrizioni nei registri delle sezioni penali di tribunali e preture.

Per quanto si è detto poco sopra, se si fossero prese in considerazione le sentenze emesse dal Tribunale (e dalla relativa Pretura) si sarebbero ottenute indicazioni circa l'attuale capacità di smaltimento dell'ufficio giudicante e non circa i suoi bisogni di personale. Il carico di lavoro civile del Tribunale (unificato) è stato quindi valutato con riferimento al numero delle cause iscritte, dovendosi anche in questo caso considerare che il numero delle decisioni esprime la capacità di smaltimento e non il carico di lavoro.

Né nel settore penale, né in quello civile si è tenuto conto delle *pendenze arretrate*, dovendosi ora provvedere alla comparazione dei diversi uffici in considerazione del carico di lavoro che sopravviene e che deve essere smaltito e dovendosi invece affrontare la questione dello smaltimento di abnormi carichi di lavoro arretrato pendente con misure organizzative ed eventualmente straordinari provvedimenti di applicazione di magistrati.

Tuttavia, i prospetti che sintetizzano la base informativa utilizzata per il presente lavoro recano alcune indicazioni circa il numero delle pendenze esistenti presso i tribunali di appelli in materia di cause di civile ordinario e di lavoro-previdenza. Tale indicazione fornisce un quadro della situazione di arretrato, che i tribunali dovranno comunque trattare, con riferimento alle materie destinate a passare alla competenza delle corti di appello; in tal modo è possibile avere in evidenza una informazione utile circa l'impegno delle sezioni lavoro dei tribunali durante il primo periodo di attività in regime transitorio.

Le procedure ora indicate hanno condotto a identificare gli uffici giudicanti (unificati), che maggiormente si allontanano dal normale (medio) rapporto tra carico di lavoro e organico riscontrabile nel distretto. I carichi di lavoro nel settore civile e in quello penale sono stati separatamente considerati, data la loro non comparabilità. In questa fase è stato possibile raggiungere un risultato non particolarmente dettagliato e preciso. Tuttavia, questo risultato appare comunque utile, poiché consente di identificare le punte estreme che, allontanandosi dalla media distrettuale, richiedono un rafforzamento dell'organico oppure si prestano ad un prelievo da utilizzare per l'aumento della pianta organica della corte di Appello.

Un discorso a parte richiede il rapporto tra organico dell'ufficio giudicante e organico dell'ufficio requirente. Allo stato attuale tale rapporto è estremamente diversificato, senza che ne emergano plausibili ragioni. Il rapporto per quanto riguarda gli uffici di Pretura oscilla tra 3,1 e 0,66 giudici per pubblico ministero. Quello negli uffici di Tribunale varia da 4 a 1 giudice per pubblico ministero. Operata la unificazione degli uffici di primo grado la media si colloca attorno ad un rapporto di 2,5 giudici per ogni requirente. Per la valutazione di tale rapporto occorre tenere conto della particolare situazione dei piccolissimi uffici di Procura, la cui pianta organica, pur ridotta all'essenziale risulta quasi di necessità sovradimensionata rispetto a quella dell'ufficio giudicante. Si tratta di una distorsione nella distribuzione dell'organico complessivo che potrà parzialmente rientrare per effetto della unificazione e del conseguente aumento dell'organico dell'ufficio giudicante. Per valutare concretamente il rapporto tra giudici e PM, occorre inoltre e per altro verso considerare il fatto che per disposizione del Consiglio superiore della magistratura - ma non sempre ogni ufficio si è organizzato allo stesso modo - i giudici dovrebbero essere destinati nella misura del 50% al civile e del 50% al penale. È stata richiesta ai Presidenti delle Corti di Appello l'attuale effettiva ripartizione dei magistrati delle Preture e dei Tribunali nel settore civile, penale e promiscuo in modo da poter quantificare in modo significativo il rapporto tra magistrati requirenti e magistrati giudicanti (addetti al settore penale).

L'indagine è stata ritenuta tanto più necessaria in quanto il trasferimento di competenza dai Tribunali alle Corti di Appello riguarda esclusivamente il settore civile e lavoristico, cosicché il prelievo di organico dai Tribunali può determinare una variazione del rapporto anche senza che intervenga una modifica del numero dei magistrati dell'ufficio di Procura.

Quanto agli effetti della introduzione del Giudice Unico sul rapporto tra giudicanti e requirenti va considerato che è ora difficile quantificare l'aumento del numero delle udienze penali. A tal proposito occorre tenere conto del fatto che l'area di monocraticità introdotta dalla Legge delega e dal Decreto Legislativo nell'ambito dei giudizi collegiali oggi di competenza del Tribunale può essere valutata su base nazionale (ma con situazioni locali assai differenziate) attorno al 70%. Tale percentuale di incremento della monocraticità incide ovviamente soltanto sui fatti oggi di competenza del Tribunale (in genere numericamente assai minori di quelli di competenza pretorile), così che la fascia dei reati di pertinenza del giudizio collegiale sarà nel complesso assai ridotta e compresa fra il 5 e il 10% del totale dei reati trattati dall'ufficio unico. L'aumento della *percentuale di giudizi monocratici* riguarda, però, generalmente processi di maggior complessità, che quindi richiederanno più udienze di quelle normalmente necessarie nei processi di Pretura. L'aumento del numero delle udienze e l'impatto della riforma sull'ufficio del pubblico ministero è al momento difficilmente quantificabile con buona approssimazione. Sarebbe pertanto imprudente e prematuro procedere oggi ad una netta inversione di tendenza rispetto all'attuale politica di aumento dell'organico degli uffici di procura che ha caratterizzato gli ultimi anni. Si è quindi proceduto ad un'analisi dei casi più macroscopici di scostamento dalle medie accertate, riservando ad un secondo momento una più attenta valutazione in esito al primo periodo di applicazione della nuova disciplina.

Da dove veniamo

Il territorio italiano è, attualmente, suddiviso in 26 Corti di appello, cui si aggiungono 3 sezioni distaccate (Bolzano, Sassari e Taranto). L'attuale dislocazione territoriale dei nostri distretti di Corte di appello risulta fortemente disomogenea. Al riguardo, un cenno ai due estremi di Milano e Campobasso dà il senso di questa affermazione:

- la Corte di appello di Milano, che è il distretto più grande d'Italia per popolazione amministrata, eroga servizi giudiziari per oltre 6 milioni di abitanti (serviti in primo grado da 9 Tribunali, con una media di 733.000 abitanti per ciascun circondario);
- all'estremo opposto si colloca la Corte di appello di Campobasso, che ha meno di 314.000 abitanti [serviti da 3 tribunali, con una media (100.000 abitanti) di poco superiore alla soglia che legittima il mantenimento degli uffici del Giudice di Pace].

In sintesi:

- 6 distretti superano i 4 mln di abitanti: Milano, Roma, Venezia, Napoli, Torino e Bologna [pari al 20% del totale];
- 4 distretti superano i 2 milioni di abitanti: Firenze, Brescia, Bari e Palermo [pari al 13% del totale];
- 9 distretti amministrano più di 1 milione di abitanti: Catania, Genova, Ancona, Catanzaro, Trieste, L'Aquila, Lecce, Cagliari e Salerno;
- il distretto di Perugia si colloca sotto il milione di abitanti (884.000),
- 7 distretti amministrano poco più di 500.000 abitanti: Potenza, Messina, Sassari, Taranto, Reggio Calabria, Trento e Bolzano;

- 2 micro-distretti: Caltanissetta e Campobasso [con meno di 500.000 abitanti].

Nella definizione della geografia giudiziaria, così come nella allocazione delle risorse sui diversi distretti, si è da sempre fatto riferimento ai seguenti criteri:

- la popolazione è ovviamente soltanto uno tra quelli considerati sensibili per ogni riforma della geografia giudiziaria, ma è di certo tra i più significativi, essendo noto, in tutte le classifiche internazionali (cfr. i dati CEPEJ), il fondamentale rapporto tra abitanti e domanda di giustizia;
- in tal senso, la disomogeneità delle scarse risorse disponibili risulta evidente già solo analizzando questo parametro, se si considera che ben 19 distretti sui 29 esistenti amministrano meno di 2 milioni di abitanti ciascuno, per un totale complessivo di popolazione amministrata pari a meno di 18 milioni di abitanti [circa il 30% dell'intera popolazione italiana risultante dall'ultimo censimento];
- mentre i rimanenti 10 distretti si occupano del restante 70% della popolazione.

Se dunque a fronte di un territorio esteso oltre 301.000 kmq., il valore medio che ciascun distretto dovrebbe avere è pari a 10.341 kmq, soltanto 14 distretti su 29 vantano un'estensione territoriale superiore al suddetto valore medio di 10.341 kmq, mentre altri 8 distretti vantano un territorio superiore ai 5.000 Km² e gli ultimi 7 sono sotto tale limite. Né può dirsi che la distribuzione rispecchia una logica regionale, considerato che il più grande distretto d'Italia per estensione territoriale (Torino) copre due regioni, mentre la più "piccola" Lombardia vanta due distretti, al pari della Sardegna (Sassari e Cagliari), della Campania (Napoli e Salerno), della Calabria (Catanzaro e Reggio C.) e del Trentino-Alto Adige (Trento e Bolzano). Spiccano, infine, per la proliferazione dei distretti: la Puglia, che con meno di 20.000 kmq di territorio ne vanta ben 3 (Bari, Lecce e Taranto); la Sicilia, che ne conta ad-

dirittura 4 (Palermo, Catania, Messina e Caltanissetta), con un territorio di 25.712 kmq [pari a 2,5 del valore medio stabilito].

Notevoli squilibri sono poi riscontrabili con riferimento al rapporto giudice/abitanti. Una prima cartografia dell'esistente ha evidenziato importanti discrasie, che solo in parte possono trovare giustificazione nel diverso impatto che i processi di criminalità organizzata generano nei numerosi distretti del centro-sud, in cui si riscontra un rapporto più vantaggioso giudice/abitanti rispetto ad altri distretti. Assai interessante si è rivelata la verifica del rapporto sfavorevole giudice/abitanti tra le cause di squilibrio delle *pendenze*; fattore che, com'è noto, è utile strumento di misurazione dell'accumulo dell'arretrato, relativo ai procedimenti pendenti: zavorra destinata ad incidere sull'efficienza degli uffici di 2° grado, appena scalfita da una diminuzione delle sopravvenienze [con 11 Corti aventi nell'ultimo quinquennio un calo delle pendenze pari al 20%] e dall'aumento medio dell'efficienza.

Tutte le considerazioni sopra esposte confermano la necessità di un intervento di razionalizzazione della geografia dei distretti di Corte d'appello, tendente ad una loro riduzione, che tenga conto di un riequilibrio dei distretti tendenzialmente a base mono-regionale, purché ciascun distretto nella singola regione sia dotato di requisiti dimensionali minimi e coerenti con un modello di efficienza ideale, individuato sulla base:

- dell'estensione territoriale,
- della popolazione amministrata,
- dell'indice delle sopravvenienze e dei carichi di lavoro,
- della specificità territoriale del bacino di utenza,
- della situazione infrastrutturale,
- dell'effettivo tasso d'impatto della criminalità organizzata.

Se poi ci muove nella osservazione delle risorse allocate sui singoli distretti in materia di organico, ancora le differenze di ratio appaiono connotare in senso ampio l'intero sistema giudiziario nazionale. Dall'esame dei dati statistici si rileva,

innanzi tutto, che i posti vacanti di magistrati – alla data del 31 dicembre 2015 – sono aumentati in quasi tutti gli Uffici di corte di appello rispetto al 31 dicembre 2014 (quasi certamente per effetto delle norme dettate in tema di pensionamento). La media del tasso di scoperta, alla data del 31 dicembre 2015, è del 13,7%. Ma, nel dettaglio, si passa da una percentuale dello 0% nella Sezione distaccata di Bolzano ad un tasso del 23,5% nel distretto della Corte di appello di Caltanissetta e del 20% nei distretti di Genova, Salerno e Trento. Stupisce il differenziale esistente, sempre alla data del 31 dicembre 2015, tra la sede centrale della Corte di appello di Trento - interessata da un tasso di scoperta del 20% - e la sezione distaccata di Bolzano, con tasso di scoperta pari allo zero. Comparando il tasso di scoperta (31 dicembre 2015) e il tasso di ricambio dell'anno 2015, si ricava che, **tendenzialmente, ad un tasso di scoperta più elevato corrisponde una produttività più elevata**. Ad es., il distretto di Reggio Calabria ha un tasso di scoperta del 15,2 % ed un indice di ricambio pari a 148,0; Bari ha un tasso di scoperta dell'11,1 % ed un indice di ricambio pari a 138,0; Bologna ha un tasso di scoperta del 12,3 % ed un indice di ricambio pari a 95,0. La conclusione (forse inaspettata), che sembra emergere dall'analisi dei dati, è che fino ad una certa soglia il maggior carico di lavoro induce il magistrato a produrre di più, al fine di sopperire alla carenza di risorse. Ma, se ciò è vero nel breve periodo, nel periodo lungo il perpetuarsi dell'attività sostitutiva da parte della forza-lavoro disponibile incide negativamente sui risultati complessivi dell'ufficio. Va sottolineato, infatti, che la percentuale del tasso di ricambio delle Corti d'Appello nel 2014 è stato mediamente superiore a quella del 2015, avendo (evidentemente) prodotto – sia l'esodo dei magistrati andati in pensione nell'ultimo periodo sia il conseguente aumento dei vuoti di organico – (in via tendenziale) l'effetto di ridurre il numero complessivo delle definizioni. Ne consegue che solo una verifica per singola corte d'appello di indici di ricambio stabilmente positivi nel tempo, combinati con persistenti situazioni di carenze d'organico, può rappresentare un sufficiente indice di sovra-dimensionamento, tale da giustificare un bilanciamento delle risorse in rapporto alle reali necessità del distretto.

Occorre tuttavia considerare che una bilanciata distribuzione delle risorse non può tenere conto esclusivamente dell'indice endogeno dell'efficienza, dipendente da fattori essenzialmente legati alla produttività della singola risorsa e/o al carico che la stessa deve annualmente sostenere, dovendo necessariamente coniugarsi con fattori esogeni, quali la dimensione del territorio e della popolazione del singolo distretto e la domanda di giustizia determinata dal numero complessivo delle pendenze e sopravvenienze pro-capite. In ogni caso, va detto subito che un lavoro di classificazione delle Corti di appello non dovrebbe ricomprendere – dal punto di vista delle conseguenze esperienziali – le Corti di appello di Roma e di Napoli, in ragione della loro "unicità", che rende "non esportabile" in altri territori qualsiasi valutazione derivante dalle realtà gestionali ed organizzative, che alle stesse fanno capo. Basta richiamare il parametro delle pendenze civili e penali dei due distretti in parola per documentare la validità di quanto appena affermato (98.614 totale pendenti civili e penali nella corte di appello di Roma e 97.350 totale pendenti civili e penali nella corte di appello di Napoli).

Con riferimento al numero delle pendenze, occorre, innanzi tutto, scorporare i dati del settore civile da quelli del settore penale. Nel settore civile, le pendenze più alte (fatta eccezione per Roma e Napoli) sono nelle Corti di appello di Bari, Bologna, Firenze, Milano, Venezia, Palermo, Catanzaro, Catania e Lecce (superiori a 10.000). In un *range* compreso tra le 9.000 e le 5.000 pendenze si trovano gli Uffici di Perugia, Salerno, Reggio Calabria, Ancona, L'Aquila, Messina, Genova, Brescia e Torino. In un range che va da 400 a 5.000 pendenze si trovano le corti di appello di Taranto (sez. dist.); Potenza, Caltanissetta, Cagliari, Sassari (sez. dist.), Campobasso, Trieste, Trento, Bolzano (sez. dist.). Nel settore penale (fatta eccezione sempre per Roma e Napoli), la Corte di appello con il maggior numero di procedimenti pendenti è Torino, cui seguono Bologna, Firenze e Venezia. Un altro gruppo di Uffici oscilla tra le 10.000 e le 5.000 pendenze (Bari, Milano, Catania, Brescia, Catanzaro, Genova, Messina, Palermo, Reggio Calabria, Lecce). Le altre Corti (Ancona, L'Aquila, Perugia, Salerno,

Trieste, Caltanissetta, Potenza, Cagliari, Taranto sez. dist., Sassari sez. dist., Campobasso, Trento) hanno pendenze penali inferiori alle 5.000, fino ad arrivare alla sez. distacc. di Bolzano, che ha 167 pendenze. Se si rapportano i numeri dei consiglieri al numero delle pendenze alcuni dati sono estremamente significativi. E così vanno evidenziati i 9 consiglieri di Bolzano (sez. distaccata) a fronte di 426 pendenze civili e 167 pendenze penali; i 72 consiglieri di Torino a fronte di 5.209 pendenze civili e 23.743 pendenze penali (numero rilevantisimo); i 43 consiglieri di Genova con 6.194 pendenze civili e 7.738 pendenze penali. È interessante analizzare i dati, tenuto conto del numero complessivo delle pendenze, civili e penali, e rapportarli al numero dei consiglieri. Ed infatti, dall'analisi dei dati emerge una significativa differenza tra pendenze complessive e numero di consiglieri. Inoltre, i numeri sopra riportati sul rapporto esistente fra procedimenti pendenti ed iscritti e numero di consiglieri per singolo distretto restituiscono l'immagine di una geografia assai disomogenea. A mero titolo esemplificativo, si noti che con 54 unità di organico la corte di appello di Bologna registra un totale di 32.662 procedimenti pendenti, la corte di Palermo 18.141 con 59 unità di organico, la corte di Torino con 72 unità di organico registra 28.952 pendenti, mentre la corte di Milano con 123 unità di organico ne registra 24.195. In altri e più generali termini, al decrescere del totale dei pendenti e della medie di iscrizioni non corrisponde un organico decrescente. Anche la media di iscrizioni degli affari civili e penali non trova corrispondenza con i pendenti, nel senso che talvolta ad una media di iscrizione più alta corrisponde un numero di pendenze più basso, segno che l'ufficio definisce più procedimenti. Né il numero dei consiglieri si correla in modo lineare con la media delle iscrizioni. Ci sono infatti uffici che hanno più consiglieri e meno iscrizioni rispetto ad altri che hanno meno consiglieri e più iscrizioni (ad esempio Salerno rispetto a Lecce; Messina rispetto ad Ancona).

L'analisi svolta ha rimarcato che l'attuale assetto delle piante organiche non è del tutto coerente con il numero delle pendenze e delle sopravvenienze, per consigliere, mediamente registrate nell'ultimo triennio nelle singole corti:

ragion per cui, le rilevate anomalie in eccesso [ove non giustificate dall'esigenza di recuperare in termini di efficienza la situazione del singolo ufficio oppure dalla qualità della domanda di giustizia proveniente da un certo territorio] dovrebbero essere corrette in modo da armonizzare il dato a livello nazionale. L'esigenza di armonizzazione delle piante organiche al valore quantitativo delle pendenze e sopravvenienze sussiste indipendentemente dal dato positivo registrato in rapporto ad uno o più indici di tipo qualitativo (indici di ricambio, tasso di impugnazione, durata media dei procedimenti, rapporto pendenze fisiologiche/pendenze patologiche), atteso che su questi ultimi possono incidere situazioni di tipo contingente.

tabella 3
Organici

CORTE DI APPELLO	MAGISTRATI IN PIANTA ORGANICA (con distrettuali)	DI CUI DISTRETTUALI GIUDICANTI	POSTI VACANTI AL 31.12.2015	TASSO DI SCOPERTURA	ASSEGNATI AREA CIVILE	ASSEGNATI AREA PENALE
Roma	171	8	25	14,6%	111,5	51,5
Napoli	155	8	24	15,5%	88	59
Milano	131	8	18	13,7%	65,5	57,5
Torino	76	4	12	15,8%	38,5	33,5
Palermo	63	4	8	12,7%	22,5	36,5
Bologna	57	3	7	12,3%	26	28
Firenze	55	3	7	12,7%	28,5	23,5
Bari	54	2	6	11,1%	27,5	24,5
Catania	54	3	6	11,1%	26,5	24,5
Venezia	49	3	6	12,2%	31,5	14,5
Genova	45	2	9	20%	25	18
Catanzaro	42	3	7	16,7%	20,5	18,5
Salerno	35	2	7	20%	17	16
Brescia	34	2	5	14,7%	13	19
Reggio Calabria	33	2	5	15,2%	14,5	16,5
Lecce	31	2	4	12,9%	19	10
Messina	27	1	3	11,1%	17	9

CORTE DI APPELLO	MAGISTRATI IN PIANTA ORGANICA (con distrettuali)	DI CUI DISTRETTUALI GIUDICANTI	POSTI VACANTI AL 31.12.2015	TASSO DI SCOPERTURA	ASSEGNATI AREA CIVILE	ASSEGNATI AREA PENALE
L'Aquila	26	1	2	7,7%	13,5	11,5
Cagliari	24	3	2	8,3%	10,5	10,5
Ancona	23	1	1	4,3%	12,5	9,5
Trieste	22	1	3	13,6%	10	11
Caltanissetta	17	2	4	23,5%	7,5	7,5
Perugia	17	1	2	11,8%	9,5	6,5
Potenza	15	1	1	6,7%	8,5	5,5
Trento	15	1	3	20%	8	6
Taranto Sez. dist.	12		1	8,3%	5,5	6,5
Sassari Sez. dist.	11		1	9,1%	5	5
Campobasso	11	1	1	9,1%	5	5
Bolzano Sez. dist.	9				4,5	4,5

CORTE DI APPELLO ORDINANTE PER ORGANICO	ORGANICO SENZA DISTRETTUALI	RAPP./ABIT.	TOTALE PEND. (civ.+pen.)	MEDIA ISCR.
Roma	163	33.000	98.614	28.122
Napoli	147	31.000	97.350	23.721
Milano	123	53.000	24.195	15.023
Torino	72	62.000	28.952	10.962
Palermo	59	36.000	18.141	9.630
Bologna	54	80.000	32.662	11.224
Bari	52	43.000	26.397	8.718
Firenze	52	66.000	26.897	10.795
Catania	51	35.000	21.349	7.502
Venezia	46	103.000	26.083	7.795
Genova	42	41.000	13.932	6.662
Catanzaro	39	36.000	20.327	7.662

CORTE DI APPELLO ORDINANTE PER ORGANICO	ORGANICO SENZA DISTRETTUALI	RAPP./ABIT.	TOTALE PEND. (civ.+pen.)	MEDIA ISCR.
Salerno	33	30.000	11.937	5.550
Brescia	32	96.000	14.344	5.853
Reggio Calabria	31	17.000	13.690	3.895
Lecce	29	41.000	15.247	8.096
Messina	26	24.000	13.115	4.715
L'Aquila	25	52.000	12.323	6.503
Ancona	22	70.000	12.710	5.962
Cagliari	21	49.000	3.972	2.632
Trieste	21	62.000	3.958	2.869
Perugia	16	55.000	13.269	3.880
Caltanissetta	15	30.000	5.715	2.855
Potenza	14	47.000	5.575	2.529
Trento	14	37.000	947	1.422
Taranto Sez. C.A.	12	48.000	5.639	2.587
Sassari Sez. C.A.	11	54.000	3.203	1.727
Campobasso	10	31.000	3.070	1.524
Bolzano Sez. C.A.	9	56.000	593	605
TOTALE NAZIONALE	1.242	1.418.000	574.206	210.974

tabella 4
Pendenze e organici

Al fine di stabilire il corretto dimensionamento del singolo ufficio va, dunque, suggerita un'analisi bilanciata di indici quantitativi e qualitativi da effettuarsi caso per caso, occorrendo stabilire – anche in termini prognostici – in che misura l'entità attuale o la prevedibile futura variazione degli indici quantitativi possa concretamente incidere sull'efficienza dell'ufficio in termini qualitativi. Particolare attenzione merita, inoltre, il dato relativo alla percentuale di ultra-biennalità sul carico complessivo, dovendo essere valutata in tal caso la necessità (o meno) di assicurare agli uffici maggiormente gravati da giacenze patologiche qualche

unità aggiuntiva, al fine di consentirne lo smaltimento nel più breve tempo possibile.

Il tratto distintivo che si evince in materia di correlazione fra dotazione di risorse ed andamento dell'ufficio è dunque quello della disomogeneità del territorio, tratto che si conferma anche se l'osservazione del sistema dei distretti giudiziari è svolta sotto il profilo del consolidamento delle innovazioni tecnologiche, in primis il PCT. Dall'esame dei dati acquisti sui depositi telematici presso le corti di appello (avuto specifico riguardo agli atti introduttivi) può già affermarsi che dal 30 giugno 2015, data di entrata in vigore del decreto legge n. 83 del 2015, il numero di atti introduttivi del giudizio depositati telematicamente è aumentato in modo esponenziale. Si passa, infatti, da 1.145 del mese di luglio 2015 a 2.681 nel mese di settembre 2016 (+134%,) con un incremento medio mensile pari al 19,3%. In ogni modo il valore massimo di iscrizioni telematiche sia stato registrato nel mese di luglio 2016 (n. 3.378 depositi telematici) mentre la variazione media dal 2015 al 2016 è del 141% (fonte DGSIA).

tabella 5
Depositati telematici

	CORTE DI APPELLO	SETTEMBRE		VARIAZIONE %
		2015	2016	
1	Sassari	6	31	417%
2	Cagliari	8	33	313%
3	Brescia	15	56	273%
4	Ancona	59	195	231%
5	Milano	56	184	229%
6	Bari	22	71	223%
7	Catanzaro	35	108	209%
8	Lecce	11	33	200%
9	Torino	48	140	192%
10	L'Aquila	51	147	188%
11	Bologna	75	216	188%
12	Trento	5	14	180%

CORTE DI APPELLO		SETTEMBRE		VARIAZIONE %
		2015	2016	
13	Potenza	12	33	175%
14	Roma	132	362	174%
15	Venezia	58	159	174%
16	Trieste	15	38	153%
17	Salerno	17	43	153%
18	Napoli	77	183	138%
19	Firenze	46	101	120%
20	Genova	28	57	104%
21	Campobasso	10	19	90%
22	Palermo	74	134	81%
23	Reggio di Calabria	27	42	56%
24	Messina	59	76	29%
25	Perugia	33	42	27%
26	Catania	93	117	26%
27	Caltanissetta	17	18	6%
28	Bolzano - Bozen	25	18	-28%
29	Taranto		11	
TOTALE		1.114	2.681	141%

Ulteriori elementi si ricavano dall'analisi dei dati relativi ai depositi telematici degli atti endo-procedimentali. Anche con riferimento a questi ultimi, i dati relativi ai depositi telematici dal 30 giugno 2015 presso le Corti di appello dimostrano il successo del PCT e il suo crescente utilizzo da parte degli avvocati. Significativo è il dato relativo al mese di agosto, dato che proprio durante il periodo della sospensione feriale, quando l'attività degli avvocati rallenta in considerazione della sospensione dei termini processuali, il numero degli atti depositati è passato da 2.546 del 2015 a 5.512 del 2016, con un aumento pari al (116%), mentre analogo confronto

relativo ai mesi di luglio e settembre rileva un incremento più contenuto. Si osserva, infatti, un incremento pari al 47% nel mese di luglio (da 16.829 a luglio 2015 a 24.734 del 201), e pari al 42% nel mese di settembre (da 22.104 a settembre 2015 a 31.335 settembre 2016).

I dati esaminati riscontrano ancora una volta come il processo civile telematico possa costituire una risorsa considerevole nel cambiamento di crescita delle corti di appello (così come lo è stato nei tribunali e per i giudici del primo grado di giudizio). È del tutto evidente che l'incremento dell'uso degli strumenti della giustizia digitale favorisce l'azzeramento delle distanze geografiche e consente di pensare alla distribuzione territoriale degli uffici in termini indipendenti dalla dimensione territoriale o dalle caratteristiche geofisiche del distretto. Diviene per contro indispensabile assicurare una piena funzionalità dei processi ed una omogenea dotazione di strumenti informatici in tutte le Corti d'Appello.

La cartografia dello stato di funzionamento delle corti di appello ha integrato fra i propri strumenti di metodo anche la disaggregazione statistica e la osservazione settoriale, ovvero guidata da una ipotesi interpretativa sul funzionamento organizzativo che fa perno sul concetto di differenziazione. A problemi simili anche in territori diversi le organizzazioni rispondono con simili logiche di azione. In particolare, la specificità dei riti processuali e la settorialità della disciplina sostanziale giustificano una osservazione disaggregata. A partire dal settore giuslavoristico. La permanenza in capo ai tribunali del carico derivante dagli appelli nei confronti delle sentenze dei pretori in *materia di lavoro* e di cognizione civile ordinaria, ha impedito di trasferire semplicemente alla corte di appello la pianta organica corrispondente ai magistrati che nei tribunali trattano in appello tali cause. Nei tribunali, infatti, per un certo tempo si cumulerà la trattazione delle cause civili e lavoristiche, già di competenza dei pretori, sia in primo, che in secondo grado. Progressivamente la pendenza di cause d'appello nei tribunali verrà meno e contemporaneamente aumenterà quella presso le corti di appello.

Va segnalato, peraltro, che i tribunali per primi dovranno affrontare le sopravvenienze legate all'assegnazione al giudice ordinario delle cause di lavoro dei pubblici dipendenti. Pur tenendo conto di questo elemento, si dovrà procedere in seguito al trasferimento di posti di organico dal tribunale alla corte di appello, così come d'altra parte previsto, con particolare riferimento alla materia lavoristica, dall'art. 38 D.Lgs.n. 51. Nel frattempo, con il presente progetto, l'aumento di organico da prevedere per la corte di appello in conseguenza del trasferimento di competenza può e deve essere contenuto.

La *definizione dell'organico delle sezioni lavoro* di corte di appello è stata oggetto di molteplici osservazioni in sede di parere dei distretti sul progetto ministeriale, ed ha costituito argomento centrale degli *incontri effettuati presso il Ministero* nei giorni 17 e 18 dicembre 1998 con i rappresentanti dei magistrati del lavoro di tutti i distretti. Alcuni magistrati hanno evidenziato i rischi connessi alla iniziale determinazione di un organico contenuto delle sezioni specializzate delle corti di appello. In particolare, due sono state le critiche avanzate. La prima, contesta la praticabilità del progressivo aumento di organico previsto dall'articolo 38 citato, prevedendosi un'attivazione intempestiva del Ministero e del Consiglio superiore della magistratura. La seconda, più sottile, si incentra sulla possibilità che i giudici di tribunale destinati a smaltire 'a stralcio' gli appelli lavoro possano privilegiare tale funzione e così ritardare lo smaltimento degli appelli pendenti, senza poi contribuire a smaltire i procedimenti di primo grado che sopraggiungono. Entrambe le osservazioni meritano attenzione, ma non sembra preferibile la soluzione che vede determinato fin d'ora l'organico 'a regime', salvo lasciar operare i giudici presso i tribunali o mediante una progressiva copertura dei posti portati in aumento in appello, oppure mediante sistematiche applicazioni dei consiglieri di appello in tribunale. Alla chiarezza del dato normativo deve aggiungersi la difficile gestione di entrambe le ipotesi. In un caso, infatti, avremmo un trasferimento di posti in organico in favore delle corti di appello (con contestuale e corrispondente diminuzione di posti presso i tribunali)

ed un permanere di giudici in tribunale 'in sovrannumero' finché tutti i nuovi posti in appello non fossero pubblicati e coperti; nell'altro, sarebbe impossibile garantire che l'impostazione data in sede di revisione degli organici trovi poi applicazione corretta mediante una uniforme gestione nei diversi distretti dell'istituto dell'applicazione.

Per determinare il fabbisogno delle istituende **sezioni lavoro delle corti di appello**. Si è ritenuto opportuno operare secondo la logica dell'adeguamento progressivo degli organici col crescere dei carichi di lavoro delle sezioni lavoro di corte di appello; posto che i tribunali dovranno smaltire gli appelli registrati alla data di inizio di operatività della legge 254/97, le sezioni lavoro delle corti di appello partiranno prive di arretrato e quindi il loro organico potrà essere all'inizio valutato con prudenza. Si è ritenuto opportuno operare secondo la stessa ottica per quelle corti di appello in cui le previsioni di carico della sezione lavoro non sembrano giustificare l'impiego di tre magistrati a tempo pieno. In questi casi l'aumento di organico per la corte viene limitato al numero di magistrati ritenuto effettivamente necessario, rimettendo alla sede tabellare le determinazioni circa l'organizzazione interna. Sul punto si rinvia all'art.38 del D.Lgs. n. 51/98, che prevede l'istituzione di una sezione destinata alla trattazione delle controversie di lavoro e previdenza (comma 1), che prevede che i magistrati assegnati alla sezione, anche con trasferimento (comma 4), non possano per i primi cinque anni essere destinatari di competenze ulteriori, "salvo ricorrano particolari esigenze da indicare nel provvedimento di deroga" assunto dal Presidente della Corte di Appello. Quanto alla disposizione ora citata, essa non rappresenta che una conferma dell'impostazione espressa dalla legge 11/8/1973, n. 533 nei commi 3 e 5 dell'art. 21.

Si è ritenuto, come già sopra accennato, che i due posti di presidente di sezione che per i distretti di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia corrispondono alla diminuzione di organico per il primo grado prevista dalla seconda parte dell'articolo 33 del D.Lgs. n. 51 del 1998 vadano distribuiti

liberamente tra le Corti di Appello secondo il fabbisogno derivante dall'organico complessivo e dai flussi di lavoro previsti. In effetti, la disposizione citata prevede la soppressione dei posti di consigliere di cassazione attualmente previsti per i dirigenti degli uffici di pretura (d.l. 25/9/89 n. 327) e di procura presso la pretura (l. 5/3/91 n. 71) della sede capoluogo di distretto, e la loro trasformazione in altrettanti posti di "presidenti di sezione di corte di appello". Un'automatica traslazione dei posti soppressi in favore delle corti di appello di ciascuno dei dodici distretti presenterebbe una evidente irrazionalità sotto il profilo organizzativo e funzionale. Mentre per i distretti maggiori, l'aumento di due posti di presidente di sezione di corte di appello appare in via astratta compatibile con l'organico ed i bisogni dell'ufficio, del tutto diversa si presenta la realtà dei distretti minori. Per Milano, ad esempio, risulta necessario un aumento di sei unità per fronteggiare l'incremento di competenza legato agli appelli in materia di lavoro; tale aumento porterebbe a 118 l'organico complessivo della corte, così che il passaggio dei posti di presidente di sezione da 20 a 22 non sembra nel complesso creare problemi particolari. Per Napoli, che attualmente ha 21 presidenti di sezione su un organico di 112 magistrati, l'aumento per la sezione lavoro dovrà essere di 19 unità; per Roma, che oggi ha 24 presidenti di sezione su 125 magistrati, l'aumento sarà di 13 unità; in entrambi i casi un incremento di due posti di presidente di sezione non si pone in via teorica in contrasto con l'esigenza di migliorare il rapporto fra presidenti e consiglieri. Per i distretti minori, invece, l'aumento di due presidenti di sezione si presenta del tutto incongruo rispetto all'organico ed ai bisogni della corte di appello. Evidente appare l'esempio di Trieste, che già oggi ha 4 presidenti di sezione per soli 13 consiglieri e che, nonostante il prevedibile aumento di una sola unità per il settore lavoro, vedrebbe i presidenti di sezione passare da 4 a 6. Ma anche i casi intermedi di Firenze (che oggi ha 7 presidenti di sezione a fronte di 34 consiglieri, ed una necessità di 2 soli posti per la sezione lavoro) e Genova (che con gli attuali 6 presidenti di sezione e 31 consiglieri vedrà un aumento di due posti destinati alla sezione lavoro) mostrano come l'incremento di due posti di presidente di sezione non trovi riscontro nelle ragionevoli esigenze dell'ufficio.

Poiché il testo dell'art. 33, parte seconda, del D.Lgs. n. 51/98 prevede che alla soppressione dei 24 posti presso gli uffici di merito corrisponda l'aumento dei presidenti di sezione di corte di appello, e quindi del loro numero complessivo su base nazionale, pare evidente che non sussista vincolo alcuno circa la concreta distribuzione di quei posti fra le diverse corti. Ne consegue che i posti in aumento di presidente di sezione saranno attribuiti a quelle corti che debbono usufruire di un elevato incremento di consiglieri destinato alle sezioni lavoro, oppure che, anche alla luce di questo incremento, presentano il rapporto numerico più alto fra consiglieri e presidenti di sezione. Si è ritenuto che un parametro di riferimento per fissare gli organici delle sezioni lavoro delle corti di appello possa essere costituito da 1 magistrato ogni 200 appelli annualmente sopravvenuti in materia lavoro. Da una valutazione complessiva dei dati è sembrato inopportuno parametrare gli organici sui dati di Bari e di Lecce (rispettivamente 295 e 270 appelli lavoro per magistrato), in quanto si presentano di gran lunga superiori a tutti gli altri uffici. Si sono allora esaminate le situazioni intermedie (ma di livello medio-alto) di Milano e Napoli: mentre a Milano ogni giudice dei 6 in organico smaltisce mediamente 142 appelli lavoro dei 140 sopravvenuti e 91 appelli previdenziali sui 100 sopravvenuti, a Napoli ne vengono smaltiti rispettivamente 202 su 200 e 200 su 460.

Di conseguenza la situazione di Napoli è apparsa, anche per il fatto di collocarsi statisticamente attorno al 3° quartile, quella che può costituire un punto di riferimento accettabile, per quanto prudenziale. Il rapporto fra magistrati e appelli lavoro sopravvenuti pari a 1:200 viene considerato come parametro utile ai fini della individuazione del fabbisogno di giudici per le costituende sezioni lavoro delle corti di appello. L'applicazione dei criteri qui esposti ha portato ad attribuire alle singole Corti di Appello un numero assai vario di unità di organico, salvo le eccezioni delle Corti di Appello di Bolzano, Cagliari, Campobasso, Sassari e Trento, alle quali non si è ritenuto di attribuire alcun aumento. I risultati così ottenuti sono stati oggetto talvolta di osservazioni critiche, in primo luogo da parte dei distretti per i quali non era prevista l'assegnazione alla Corte di posti di presi-

dente di sezione. Ora, è evidente che la redistribuzione di 24 posti fra 26 corti di appello e 3 sezioni distaccate non poteva che comportare una selezione, soprattutto considerando che l'assegnazione di quei posti ha dovuto tenere conto sia del numero di unità portate in aumento all'organico delle singole corti sia del rapporto esistente in esse fra consiglieri e presidenti di sezione. Una seconda osservazione critica ha riguardato talvolta l'entità dell'aumento di organico assegnato alla Corte di Appello, ritenuto eccessivamente modesto. A questo proposito non può che ribadirsi una duplice esigenza: parametrare l'attribuzione di aumento di organico ad un rapporto per quanto più possibile stabile su base nazionale fra sopravvenienze e unità di personale (rapporto fissato tendenzialmente in 200 appelli in materia lavoro per magistrato); trovare un punto di equilibrio fra la necessità di funzionamento delle istituende sezioni lavoro della corte di appello e quella delle sezioni lavoro di tribunale che, nel primo periodo, dovranno esaurire anche gli appelli pendenti.

Le osservazioni giunte dai distretti hanno talvolta posto in evidenza l'esistenza di un carico particolarmente elevato di appelli in materia previdenziale, e di questo fatto si è tenuto conto nei limiti delle possibilità offerte dall'organico distrettuale. Del tutto particolare la situazione degli uffici del lavoro di Roma, in cui le peculiarità della materia di lavoro e previdenziale affrontata pongono problemi di complessità e di impegno del tutto anomale rispetto agli altri uffici del paese; per questo motivo, pur con la dovuta attenzione ai problemi della sezione lavoro del tribunale romano (che dovrà affrontare la parte più rilevante del contenzioso nel settore del pubblico impiego), si è cercato di attribuire alla Corte di Appello un numero di unità maggiore di quello rispondente ai criteri ordinari.

Un intervento correttivo è stato effettuato anche per quanto concerne *il rapporto fra cause di lavoro e cause previdenziali*. Nel calcolo e nella parametrizzazione del fabbisogno di personale di magistratura per le sezioni lavoro delle corti di appello si è ritenuto opportuno operare sui dati delle cause in materia di lavoro, ritenuti più stabili e omogenei.

Viceversa, nell'esame dei carichi di lavoro degli uffici unici di primo grado si è preferito effettuare l'esame comparativo non rinunciando del tutto al dato relativo alle cause previdenziali, che spesso hanno un consistente rilievo quantitativo e che talora comportano significative attività di istruzione. Si è dovuto prendere atto, però, del fatto che sussistono non poche situazioni di uffici con elevatissimo carico numerico di cause previdenziali "seriali" e assai poco impegnative per il magistrato, non assimilabili nel complesso al carico rappresentato dalle cause di lavoro; tali situazioni sono risultate capaci, sotto il profilo statistico, di comportare una sostanziale alterazione delle medie distrettuali, tale da riflettersi sia sulle comparazioni fra gli uffici del distretto sia sui carichi di lavoro medi del distretto da confrontarsi con quelli degli altri distretti. Si è così proceduto ad una consultazione con magistrati esperti del settore, i quali hanno ritenuto di accedere ad una parametrizzazione media fra l'impegno richiesto dalle cause di lavoro e dalle cause previdenziali, considerando anche che solo una parte ridotta delle seconde raggiunge per il magistrato livelli di complessità e di aggravio effettivo pari alla media delle cause di lavoro. In conclusione, il rapporto di complessità ai nostri fini viene fissato in 1:3, con il che la sopravvenienza annua media delle cause previdenziali viene quantificata dividendo per 3 il loro numero medio annuo.

Una bussola di lungo periodo

Nella distribuzione dei posti di organico si è provveduto a considerare l'ambito delle tabelle infradistrettuali, così come disegnate dal Consiglio superiore della Magistratura con deliberazione in data 8 luglio 1998. È evidente che l'elasticità di utilizzo dei magistrati permessa dalla tabella infradistrettuale consente il funzionamento di piccoli uffici con organico ridotto, senza che sia necessario mantenere nella loro pianta organica posti non giustificati dai flussi di lavoro. La novità costituita dalle tabelle infradistrettuali rappresenta un elemento di cui si deve oggi tenere conto anche ai fini di valutare la pianta organica dei singoli uffici, atteso che i carichi di lavoro e le esigenze di funzionalità, legate alle incompatibilità oppure alla distinzione fra GIP e GUP o, ancora, ai problemi dibattimentali, dovranno essere valutati dai capi degli uffici alla luce delle possibilità offerte dalla nuova struttura tabellare.

In considerazione di questo, i prospetti riassuntivi dei dati relativi agli uffici sia giudicanti sia requirenti sono stati formati in duplice versione, la prima dedicata ai singoli uffici individualmente e la seconda dedicata alla situazione complessiva degli uffici facenti parte della medesima unità tabellare. Ciò consente una più completa valutazione dei bisogni ed una più appropriata individuazione delle soluzioni. In effetti, la possibilità di valutare su base infradistrettuale il rapporto fra carichi di lavoro e dotazione organica comporta - come dimostrato dai prospetti riassuntivi - già da sola un importante riequilibrio rispetto alle discrasie esistenti fra i singoli uffici. Inoltre, le più ampie dimensioni dell'organico di riferimento consentono aggiustamenti anche mediante l'intervento sugli uffici minori, aggiustamenti altrimenti impraticabili. È bene ricordare che solo in questo contesto gli uffici con organico molto ridotto, come quelli inferiori ai 10 giudici, possono conservare una ragione di sopravvivenza.

Il progetto di piante organiche fino ad ora elaborato **non** definisce il numero dei posti semidirettivi di presidente di sezione nei tribunali e di procuratore aggiunto nelle procure della Repubblica. È nota in proposito la normativa

introdotta dal D.Lgs. n. 51/98. Alcune difficoltà applicative e la considerazione della utilità di qualche opportuno aggiustamento dei criteri seguiti nella redazione del predetto Decreto Legislativo, hanno suggerito la messa allo studio di qualche modifica, da apportare ai sensi dell'art.4 L.16 luglio 1997 n. 254. In particolare, la proposta di modifica licenziata dal Governo il 4 dicembre 1998 ed ora all'esame del Parlamento dopo il parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura prevede fra l'altro la revisione del rapporto numerico fissato fra sostituti e procuratori aggiunti. Sulla base delle norme vigenti ovvero di quelle che potranno essere introdotte si provvederà in un secondo momento alla assegnazione dei posti semidirettivi sopra indicati, mediante trasformazione di posti ordinari.

Quanto alla valutazione delle **esigenze complessive delle corti di appello**, merita sottolineare come *i carichi di lavoro dei magistrati delle corti risultino assai più ridotti rispetto a quelli dei magistrati degli uffici di primo grado*. Mentre nel settore penale la riforma non comporta per le corti alcuna modifica di competenza (ma solo in futuro un prevedibile maggior flusso di processi d'appello), nel settore civile oltre agli appelli in materia di lavoro e previdenza la corte vedrà aumentare la propria competenza con gli appelli che attualmente giungono in Tribunale in relazione alle sentenze di cognizione ordinaria emesse dal Pretore. Esaminando quindi il solo settore civile, possiamo evidenziare come esistano per i magistrati delle corti di appello *margini di possibile incremento di produttività*, in grado di fronteggiare il limitato aumento di carico derivante dagli appelli relativi alle attuali sentenze pretorili. L'esistenza di tali margini acquista maggior significato ove si considerino alcuni dati. Le valutazioni circa le sopravvenienze riferite al settore delle cause di cognizione ordinaria vedono oggi un carico unitario per le corti (sopravvenienze medie annue per il periodo 1996-97 divise per magistrati in organico) che varia dai 30 procedimenti di Campobasso o i 36 di Cagliari fino alla punta isolata di 119 procedimenti registrata a Firenze, ma con una media che si attesta su 59 cause per magistrato. Ben diversi e maggiori risultano i carichi unitari calcolati per l'ufficio unico di primo grado,

che mediamente si collocano su 354 cause (senza considerare, ovviamente, gli appelli oggi di competenza del tribunale), ed hanno comunque punte minime di 177 (Bolzano) e 207 (Trento), così come punte massime superiori alle 600 cause per magistrato nei distretti di Potenza e Salerno. In secondo luogo, va considerato che i magistrati di appello non sono interessati da attività "minori" ma spesso dispendiose in tema di volontaria giurisdizione, non hanno rapporti con gli utenti (si pensi alle attività del giudice tutelare, del fallimentare, dell'esecuzione), non svolgono di regola attività istruttoria, con tutti i problemi organizzativi e l'impegno temporale che questo comporta. In terzo luogo, il maggior impegno di studio e di motivazione che può essere connesso al giudizio di appello è ampiamente compensato dal fatto di operare su una materia già organizzata nella sentenza di primo grado e su atti di impugnazione che alla sentenza si riferiscono, così che la materia del contendere risulta più chiaramente definita. In quarto luogo, il numero degli appelli su sentenze del pretore che oggi giungono annualmente ai tribunali risulta di numero contenuto, così che una proiezione su base distrettuale vede assai contenuto il numero di appelli di cognizione ordinaria che unitariamente i magistrati di corte dovranno trattare in più rispetto ad oggi: ad esempio, saranno 21 a Lecce, 22 a Brescia, 29 a Napoli, 33 a Catania, 37 ad Ancona. Né va dimenticato che si tratta di appelli su sentenze oggi di competenza del pretore, e quindi nella maggior parte dei casi non di elevata complessità.

Alla luce di queste considerazioni, allo stato nessun aumento di organico per le corti di appello è stato previsto per l'incremento di competenza connesso agli appelli in materia civile che oggi sono di pertinenza del tribunale su sentenze emesse dal pretore.

Per quanto concerne gli uffici giudicanti di primo grado, si impongono alcune brevi osservazioni di ordine generale. Fino alla rilevazione compiuta in vista della presente iniziativa di revisione delle piante organiche non si possedeva una mappa aggiornata della distribuzione interna dei magistrati fra i diversi settori degli uffici giudicanti.

La richiesta di specifiche ed aggiornate informazioni inoltrata agli uffici ha consentito di porre le basi per una mappatura effettiva, ma non ha potuto risolvere tutti i problemi. A parte le difficoltà insite nella presenza di numerosi uffici giudicanti di piccole dimensioni, caratterizzati dalla promiscuità delle funzioni svolte da ciascun magistrato, un numero consistente di uffici di dimensioni maggiori ha fornito dati che richiedevano un lavoro di interpretazione, posto che la somma dei magistrati addetti ai diversi settori risultava diversa dalle presenze complessive dichiarate ed accertate; ciò perché anche in quegli uffici sono presenti magistrati che svolgono più funzioni in via ordinaria o che nel periodo in esame le hanno svolte per ragioni contingenti (in molti casi per applicazione dei giudici civili al settore penale). In via generale, poi, la differenza esistente fra presenze ed organico ha comportato la necessità di operare mediante proiezioni, in modo da attribuire una funzione anche ai magistrati corrispondenti ai posti non coperti. Pur con la consapevolezza che si è in presenza di indicazioni non perfette, ma dotate di un buon grado statistico di approssimazione, la possibilità di trattare separatamente i magistrati addetti al settore civile ed a quello penale consente di avvicinare le valutazioni statistiche alla realtà degli uffici e di effettuare un'analisi seria dei carichi individuali (per quanto rapportati all'organico teorico e non alle presenze).

La presenza eventuale ed il numero delle sezioni distaccate di tribunale rappresenta un altro elemento di cui si è tenuto conto ai fini della valutazione del carico di lavoro e delle difficoltà organizzative dei singoli uffici. Non siamo di fronte ad un indicatore uniforme, posto che le caratteristiche e le probabili dimensioni dei singoli uffici distaccati sono estremamente differenziate, e questo - nonostante le informazioni raccolte in sede di predisposizione degli allegati al D.Lgs. n. 51/98 - non consente parametrizzazioni di tipo statistico sufficientemente attendibili. Ciò non toglie che la presenza delle sezioni distaccate costituisca un elemento di cui tenere conto, così come avviene anche per altri elementi di conoscenza.

Per quanto riguarda i carichi di lavoro degli uffici di tribunale si è reso opportuno per gli uffici dei capoluogo di distretto scorporare dal complesso delle attività quelle del "*tribunale del riesame*" svolte con riferimento ai provvedimenti sulla libertà personale emessi dai giudici di tutto i tribunali del distretto. Ciò al fine di evitare che gli uffici distrettuali restassero penalizzati in sede di determinazione dei carichi di lavoro unitari.

Con le rilevazioni effettuate presso i tribunali del riesame, è stato possibile ottenere dalle sedi distrettuali i dati aggiornati sia sul numero dei giudici addetti, nelle varie forme, all'esame di ricorsi e appelli in tema di libertà, sia sul numero delle sopravvenienze nel primo semestre 1998. Considerato che in tema di riesame il periodo estivo non presenta riduzioni significative del flusso di lavoro, possiamo raddoppiare il dato semestrale per ottenere quello annuale, che è stato messo a confronto - per quanto compatibili - con i dati forniti dal Consiglio superiore della magistratura per gli anni 1994-96 (1° semestre).

Attesa l'assoluta disomogeneità delle situazioni fra i vari uffici si è deciso di concentrare l'attenzione sui tribunali in cui esiste una sezione dedicata al riesame. Partendo dai dati relativi a questi uffici e calcolati i rapporti fra magistrato e sopravvenienze, è possibile considerare un rapporto ottimale attorno alle 400 sopravvenienze annue per magistrato (operando sui dati di Milano, Catania, Napoli e Genova, che rappresentano la fascia medio-alta). Va sottolineato, fra l'altro, che nel nostro caso la natura delle cause ed i termini strettissimi ed obbligatori previsti dalla legge fanno sostanzialmente coincidere sopravvenienze ed esaurimenti.

È stato così possibile valutare l'organico dei tribunali capoluogo di distretto, che debbono fronteggiare una fonte di lavoro proveniente dalle altre sedi del distretto stesso e così dedicare lavoro ad un'attività che non produce risultati in termini di sentenze dibattimentali penali. In questo modo i tribunali capoluogo di distretto vedono riconosciuta un'attività altrimenti non valutabile;

ciò è stato possibile in quanto il numero di magistrati considerato necessario per fronteggiare il carico del riesame non viene conteggiato nella determinazione dei carichi unitari su cui si basano le analisi comparative.

Ulteriore cenno deve essere dedicato ad una notazione metodologica che riguarda la confrontabilità dei dati e delle situazioni. È di tutta evidenza l'importanza di procedere alla individuazione di medie concernenti i carichi di lavoro e concernenti la distribuzione del personale effettuate su base distrettuale e su base nazionale. Di grande utilità ai fini di una corretta redistribuzione degli organici si è rivelata, ad esempio, la comparazione su base distrettuale del rapporto requirenti-giudicanti, comparazione che non poteva non tenere conto anche delle medie nazionali. Una simile metodologia ha però il limite di non tenere conto della estrema disomogeneità degli uffici giudiziari italiani sotto il profilo delle dimensioni del bacino di utenza, del carico di lavoro e dell'organico a disposizione. Tenendo presente che 37 uffici unici, considerando la somma degli attuali organici di Tribunale e Pretura, avrebbero una dotazione di giudici che oscilla fra 6 e 10 giudici, e che 41 uffici si collocherebbero fra 11 e 15 giudici, si ricava che quasi la metà dei futuri uffici unici di primo grado non supererebbe la soglia delle 15 unità. Uffici di tali dimensioni, che hanno richiesto l'introduzione delle tabelle infradistrettuali quale necessario correttivo, operano secondo modelli organizzativi incomparabili rispetto a quelli adottati dagli uffici di Tribunale medio-grandi. Le differenze non riguardano soltanto il tema delle competenze promiscue o della specializzazione, ma anche i problemi connessi alla suddivisione in sezioni, alla complessità della gestione delle aule di udienze, alle difficoltà di gestione di un numero elevato di personale ausiliario, alla complessità delle cause trattate, sia civili che penali, ai rapporti con l'ufficio requirente e con l'avvocatura, alla domanda di accesso da parte dei cittadini-utenti, e così via. Tutto ciò non può non avere riflessi plurimi sulla domanda che giunge all'ufficio e sui carichi ed i tempi di lavoro.

Passando all'esame dei dati relativi al **settore civile**, deve essere sottolineato che le statistiche civili per l'anno 1997 sono complete sia per le corti, sia per i tribunali, sia per le preture. Si tratta di un risultato importante, recentemente ottenuto e tale da garantire una notevole qualità dei dati raccolti. Se a ciò si aggiunge che numerosi controlli sono stati effettuati anche sui dati per il 1996 e che il numero di uffici per i quali sono state necessarie attività di stima (a completamento dei dati non pervenuti) sono relativamente pochi, si può concludere che per il settore civile il livello di qualità del dato è tale da consentire elaborazioni tranquillanti e valutazioni sufficientemente fondate.

La scelta di prendere come riferimento solo i dati dei *procedimenti di cognizione ordinaria* non è dipesa dalla incompletezza dei dati statistici concernenti gli altri settori, bensì dal fatto che manca una sufficiente garanzia del dato all'origine, e cioè la garanzia circa l'uniformità e la stabilità nei criteri di iscrizione e tenuta dei registri. Analoga soluzione è stata adottata nel corso della procedura per la individuazione delle istituende *sezioni distaccate di tribunale*, procedura che aveva dato luogo ad un confronto in sede distrettuale con gli enti locali, l'avvocatura, la magistratura e rappresentanti delle forze politiche. Attenendoci alle sole cause di cognizione civile ordinaria si è operata quindi una scelta prudenziale che mette gli uffici in situazione di sostanziale parità, soprattutto considerando che le comparazioni ai fini di eventuali spostamenti di organico saranno operati su base endodistrettuale.

Pur avendo concentrato le rilevazioni statistiche a fini comparativi sulle sopravvenienze annue, garantendo la stabilità dei dati mediante il ricorso alla media annuale calcolata sui due anni (1996 e 1997), è sembrato opportuno evidenziare la situazione delle pendenze odierne per le cause di appello in tribunale, e cioè le cause che i tribunali dovranno continuare a trattare anche dopo il giugno 1999. In questo caso i dati relativi alle cause previdenziali non hanno subito alcuna indicizzazione, risultando prevalente l'interesse ad avere un quadro esatto della situazione attuale. Dopo un

attento esame dei dati relativi alle udienze tenute dai giudici su base annua, si è preferito in questa fase non includere l'informazione nei prospetti e non considerare tale aspetto ai fini delle valutazioni sui nuovi organici. L'assenza di controllo effettivi sui dati giunti e la rilevazione di più casi in cui i dati pervenuti appaiono poco convincenti sono sembrati elementi che impongono tale esclusione.

Quanto ai dati concernenti il **settore penale**, occorre premettere che ci troviamo in presenza di dati statistici di qualità minore rispetto a quelli concernenti il settore civile. Sono state però compiute alcune attività di controllo e di verifica delle informazioni, che è opportuno indicare. Innanzitutto e con riferimento ai dati ISTAT, a differenza di quanto avvenuto per il settore civile è stato necessario effettuare un ricorso non secondario ad attività di stima per i trimestri mancanti, e l'assenza di dati completi per il 1997 ha reso tale attività più complessa e delicata.

Il secondo e più grave limite riguarda le *iscrizioni nei registri di procura*, per le quali manca una distinzione fra registro noti e registro ignoti; manca inoltre per la procura presso la pretura la specificazione dei dati sui procedimenti relativi agli assegni. Merita segnalare che per i dati relativi alle sopravvenienze presso le procure della Repubblica oltre alla rilevazione condotta in via generale da parte dell'ISTAT esiste un'attività specifica per il settore penale compiuta dall'Ufficio "Monitoraggio" della Direzione Generale degli Affari Penali del Ministero; ulteriore fonte a nostra disposizione è rappresentata, sebbene ancora non per tutti gli uffici, dall'estrazione di informazioni dal sistema Re.ge. La non perfetta coincidenza delle informazioni provenienti dalle diverse fonti ha rappresentato in questa fase un problema non facilmente solubile. Al fine di porre rimedio all'inconveniente si è allora proceduto ad una ulteriore fase di acquisizione e di verifica dei dati, facendo ricorso sia ai dati forniti autonomamente da una parte degli uffici nei mesi più recenti, sia ad un controllo diretto telefonico presso le segreterie di tutti gli uffici di procura, accertando il numero delle iscrizioni "noti" e "ignoti" per gli anni 1995, 1996 e 1997.

Si è trattato di verifica onerosa, che ha però consentito, nell'immediato, il superamento dei limiti sopra descritti relativi ai dati. Mentre per gli uffici giudicanti civile la preventiva selezione delle tipologie di procedimenti consente di confrontare i dati dei vari uffici con la ragionevole aspettativa di una sostanziale equiparazione dei carichi reali a fronte di sopravvenienze simili, per il settore penale deve prendersi atto di una assai maggiore variabilità nella complessità dei procedimenti. Questo rende meno significativo il dato puramente numerico e richiede un intervento correttivo che recuperi, in qualche modo, le informazioni circa la complessità dei procedimenti.

Un primo tentativo di integrazione dei dati di flusso è stato fatto con la quantificazione delle udienze sostenute dai pubblici ministeri e dai giudici. In effetti, il dato delle udienze sostenute su base annua fornisce già da solo una prima informazione sui carichi reali di lavoro e può, se raffrontato al numero dei procedimenti trattati dall'ufficio giudicante, fornire anche una prima indicazione di complessità. L'esame del 'dato udienze' ha presentato però limiti importanti, corrispondenti alle profonde diversità di calcolo del numero delle udienze da parte dei diversi uffici. Si è pertanto ritenuto opportuno non includere il dato delle udienze fra quelli considerati ai fini del presente lavoro. Fanno eccezione le udienze avanti le corti di assise, dato che è stato ritenuto più attendibile, attesi la maggiore semplicità della rilevazione.

Ai fini della parametrizzazione fra i diversi uffici requirenti si è prevista una voce "attività" che affianca quella delle iscrizioni "noti". In effetti, mentre quest'ultima dà conto del dato delle sopravvenienze medie annue, e cioè delmero numero degli affari che debbono essere trattati dall'ufficio, la voce "attività" ricomprende una serie di attività e di provvedimenti qualificati assunti dai magistrati, così da fornire un'indicazione circa l'impegno reale che deriva dalla trattazione dei procedimenti sopravvenuti. Fra le attività non si sono ricomprese le richieste di archiviazione (che per la maggior parte non presuppongono reale dispendio investigativo, o almeno lo presuppongono in misura troppo

variabile per essere oggetto di confronto), mentre sono ricomprese le richieste di rinvio a giudizio nelle varie forme, le richieste di riti alternativi, quelle di incidente probatorio e di proroga dei termini.

Per quanto concerne *l'attività dell'ufficio GIP*, si è reso opportuno non avere riguardo al dato delle iscrizioni-sopravvenienze, perché esso ricomprende procedure così disomogenee da inquinare il dato e da renderlo assai poco significativo ai nostri fini. Si è così preferito considerare i dati relativi alle principali attività provvedimentali qualificate, quali i decreti che dispongono il giudizio, i decreti penali di condanna, le sentenze su rito alternativo o in esito all'udienza preliminare. Un elemento di conoscenza che è sembrato utile considerare -anche se come elemento esterno ai dati utilizzati per i raffronti quantitativi- è rappresentato *dalle attività svolte dalle DDA*. In particolare, si è tenuto conto del numero delle iscrizioni e si sono considerati i rinvii a giudizio, con ripartizione secondo i tribunali e le corti di assise investiti del dibattimento. Il dato fa riferimento al triennio 1995-97, apparendo necessario un periodo di tempo sufficientemente lungo per dare conto dell'attività effettiva svolta in un settore in cui le indagini e la fase processuali sono spesso di particolare complessità e lunghezza. In tal modo si ha un primo indicatore di complessità che opera sia per gli uffici di procura sia per quelli giudicanti. Anche in questo caso (cfr. sezioni distaccate di tribunale), siamo in presenza di informazioni che per le loro caratteristiche e per le modalità di rilevazione (si pensi alle difficoltà con cui gli uffici gestiscono i registri e trasmettono le relative informazioni) non consentano una parametrizzazione statistica, così che si deve procedere ad una loro valutazione 'libera' nel contesto della situazione degli uffici giudiziari del distretto.

Particolarmente importante si è rivelata l'analisi del **rapporto fra giudicanti e requirenti**. Si tratta di aspetto che anche ai nostri fini appare particolarmente delicato. La distribuzione dei magistrati fra uffici requirenti e uffici giudicanti non interessa soltanto la funzionalità di tali strutture ed il possibile equilibrio fra attività di indagine, esercizio

dell'azione penale e capacità di smaltimento da parte dei tribunali e delle corti, ma tocca profondamente gli equilibri esistenti in sede locale fra gli i diversi uffici. Quest'ultimo aspetto diventa tanto più significativo quanto più la pressione della domanda di giustizia si fa forte e mette a nudo le carenze strutturali ed organizzative. Proprio la particolare delicatezza del tema suggerisce l'esigenza di un approfondimento della qualità dell'informazione, al fine di far emergere le situazioni di reale complessità dei procedimenti trattati e delle attività svolte. Essa suggerisce, altresì, una attenzione massima affinché i confronti avvengano fra situazioni quanto più omogenee possibile. In questo senso occorre sottolineare la particolare prudenza che va applicata alla lettura delle medie distrettuali e nazionali, il cui esame acritico può portare a valutazioni e conclusioni inaffidabili.

In sede di un primo esame delle medie nazionali, partendo dal presupposto che in via generale operi per gli uffici giudicanti l'indicazione consiliare della ripartizione dei magistrati al 50% fra settore penale e settore civile, si ricava che la media del rapporto requirenti-giudicanti è pari a 2,55 (e cioè un magistrato del pubblico ministero ogni 2,55 magistrati giudicanti) allorché viene considerato l'intero ufficio giudicante e pari a 1,24 - circa la metà - allorché dell'ufficio unico viene considerato il solo settore penale.

Tuttavia, non appena si passa ad un esame delle medie distrettuali si deve prendere atto dell'esistenza, in ambito organizzativo e territoriale più ristretto, di disomogeneità frequentissime e spesso di grande rilievo. Nel caso del rapporto requirenti-giudicanti tutti, ad esempio, a fronte di una media nazionale di 2,55, Campobasso presenta una media di 1,85 e Bolzano di 3,25. Nel caso del rapporto requirenti-giudicanti penali, a fronte di una media nazionale di 1,24 Campobasso si colloca sul valore di 0,92 e Napoli su quello di 1,66. Come si vede, siamo di fronte a differenze prossime all'80%.

Come sottolineato poco sopra, tuttavia, sarebbe errato dedurre da ciò solo che occorrerebbe intervenire con drastici riequilibri fra distretti. Le differenze infatti sono legate

principalmente alle dimensioni degli uffici che compongono il distretto, essendo evidente che la presenza di molti uffici di piccole dimensioni comporta uno spreco di risorse ed un tendenziale sovradimensionamento dell'ufficio requirente che non ha mai, salvo rare eccezioni, organici inferiori alle tre-quattro unità.

Come si è evidenziato, il valore medio dei rapporti numerici fra requirenti e giudicanti presenta differenze anche significative fra i diversi distretti. Ciò ha reso opportuno individuare, quale punto di riferimento, anche i valori medi nazionali. Le differenze non sono meno significative allorché si passa alla comparazione fra gli uffici che appartengono ai singoli distretti. Certamente i casi di Nola e Torre Annunziata rappresentano un caso limite, con soli 9 requirenti per - rispettivamente - 38 e 40 giudicanti, il che significa un rapporto di 1:4,2 e 4,4 (sul totale dell'organico) e di 1:1,93 e 3,07 (sui giudici addetti al penale). Per apprezzare la disomogeneità del dato, occorre rilevare che nel distretto napoletano i valori medi si situano a 1:3,2 e 1:1,6; né va dimenticato che ammonta a 15 il valore medio dell'organico dei requirenti corrispondenti ad uffici giudicanti con organico compreso fra 30 e 50 magistrati. Ma anche senza giungere a casi di così macroscopica incoerenza, sono assai numerosi gli uffici giudiziari che senza particolari ragioni organizzative si discostano molto dai valori medi del distretto. Qualche intervento di riequilibrio è stato possibile. Altri saranno necessari in sede di distribuzione dei posti di organico che deriveranno dal possibile aumento dell'organico complessivo della magistratura.

Ed ora? Ciò che il metodo permette di fare

Le pagine che precedono hanno inteso fare il punto sui distretti giudiziari italiani, mostrando come i distretti siano fra loro diversi per composizione del contenzioso, per dinamiche organizzative statiche e diacroniche, per problemi e capacità di resilienza. Esse hanno anche un obiettivo, quello di mostrare il potenziale di buon governo e di adattamento del sistema giustizia rispetto alla domanda di soluzione di controversie che emerge dai territori italiani insito nei dati di cui ad oggi disponiamo.

Per spiegare al cittadino il metodo con cui l'analisi del funzionamento dei distretti è stata condotta merita soffermarsi su alcuni aspetti conclusivi. Innanzitutto, l'idea di distanziarsi dal parametro tradizionalmente considerato, ossia il rapporto fra giudici e abitanti residenti sul territorio distrettuale, per avvalersi di un insieme di indicatori capaci di rendere una fotografia non soltanto più appropriata dello stato reale del bisogno funzionale delle corti di appello, ma anche di offrire uno strumento di indirizzo delle decisioni di allocazione delle risorse e di revisione della stessa nel corso del tempo in grado di reagire alle variazioni di effettivo carico di lavoro che le corti di appello possono risentire anche a fronte delle modifiche della normativa, ovvero del cambiamento dell'organizzazione del lavoro. Per il cittadino il significato di una più adeguata, aderente ai dati e tempestiva governance dei distretti giudiziari ha un portato di grande valore in termini di qualità della giustizia, nella sostanza e nella forma. Se infatti il diritto di ricorrere in appello appare come una garanzia essenziale dello Stato di diritto, qualificandosi come un dispositivo di bilanciamento del potere decisionale incardinato nell'organo giudiziario, è anche vero che la durata, la prevedibilità delle tendenze e la accessibilità dell'appello dipendono non soltanto da quanto sancito in via normativa quanto anche dal modo con cui le corti funzionano nella realtà.

Sintetizzando la metodologia seguita in ordine alle valutazioni ed alle scelte operate sulla base dei dati e delle informazioni contenute negli allegati che di seguito saranno illustrati,

possiamo dire che gli interventi sugli organici sono stati operati solo a livello endodistrettuale, con un duplice ordine di eccezioni. Il primo è rappresentato dallo spostamento di 1 unità di giudice dal Tribunale di Lanusei a quello di Tempio Pausania, situazione che comunque si colloca all'interno di una corte di appello e della sua sezione distaccata; tale intervento opera con riferimento alla tabella infradistrettuale Lanusei-Nuoro che il Consiglio superiore della magistratura, data la peculiarità territoriale dei distretti sardi, ha individuato con riferimento ad uffici appartenenti ad una corte di appello ed alla sua sezione distaccata. Il secondo è costituito dal trasferimento di 5 unità di organico da altri distretti quello della Corte di Appello di Napoli per fronteggiare la situazione di eccezionale gravità accertata per alcuni uffici e non affrontabile all'interno del solo Distretto napoletano.

Le valutazioni fondamentali sono state effettuate a livello di tabella infradistrettuale e di analisi comparative delle diverse tabelle del distretto, tenendo conto degli organici, del numero di sezioni distaccate di tribunale e delle caratteristiche complessive delle tabelle stesse.

Gli aumenti o le diminuzioni di organico riferiti a ciascuna delle tabelle infradistrettuali sono stati poi applicati, con valutazioni comparative caso per caso, ad uno o più dei singoli uffici che le compongono.

Per nessun ufficio individualmente considerato sono stati previsti organici inferiori alle 6 unità per i tribunali ed alle 3 unità per le procure. Tale scelta si fonda sulla convinzione che al di sotto di quei numeri i casi di disagio e di difficoltà organizzativa aumenterebbero fino a creare un permanente rischio di disservizi; sarà all'interno della tabella infradistrettuali che eventuali situazioni di costante sottoutilizzazione dei magistrati dell'ufficio potranno trovare soluzione e rimedio. A questa regola fanno eccezione le procure di Crema e Mistretta, che già avevano organico di 2 unità, non apparendo opportuno - alla luce dei dati tabellari - ampliarne l'organico a scapito di altro ufficio

appartenente alla medesima tabella, ufficio da cui potranno essere prelevate energie per far fronte alle eventuali esigenze di quello minore.

In ordine di priorità si è proceduto innanzitutto a reperire fra le tabelle del singolo distretto i posti in organico da destinare all'istituenda sezione lavoro della corte di appello, salvo i pochi casi in cui nessun aumento di organico per la corte si rende necessario; successivamente si è proceduto al reperimento dei posti da destinare alla magistratura di sorveglianza del distretto, e solo in seguito - tenendo conto del nuovo assetto - si sono effettuati interventi correttivi delle maggiori disomogeneità e incoerenze esistenti fra gli uffici del distretto. In quest'ultima operazione si è talvolta reso opportuno anche il trasferimento di posti in organico fra uffici requirenti e giudicanti. Per il reperimento della dotazione organica delle sezioni lavoro delle corti di appello si è provveduto, secondo il dettato normativo, alla diminuzione di posti in organico dei tribunali del distretto, facendo ricorso, ove possibile, in primo luogo agli organici delle sezioni lavoro esistenti e comunque considerando il personale di magistratura addetto alla trattazione degli appelli di lavoro e di previdenza.

Un secondo e fondamentale bacino a cui attingere per i necessari interventi in aumento (sezioni lavoro della corte; tribunali e uffici di sorveglianza) è formato in ciascun distretto dai posti direttivi e semidirettivi che risultano soppressi a seguito dell'unificazione degli uffici di primo grado. La ridistribuzione di queste unità fra gli uffici del distretto interessati dal presente intervento (e quindi anche gli uffici unici e le relative procure della Repubblica) ha consentito di coprire la massima parte delle esigenze di modifica delle piante organiche, riducendo così ad un numero assai limitato i casi in cui è stato necessario fare ricorso ad effettive diminuzioni di organico dei singoli uffici.

Operando con i metodi ed i criteri fin qui esposti si è provveduto a rideterminare le piante organiche dei singoli uffici giudiziari. Per le corti di appello vengono indicate anche le figure di presidente di sezione, mentre per gli uffici di primo grado,

per le ragioni sopra illustrate, vengono indicati soltanto il capo dell'ufficio ed il numero complessivo dei restanti magistrati. Una sintetica esposizione delle valutazioni compiute per il singolo distretto e l'indicazione delle nuove piante organiche degli uffici interessati dal presente lavoro sono contenute nell'allegato.

Come si accennato, due sono le eccezioni operate rispetto al principio che vede gli interventi effettuati solo all'interno dei singoli distretti. Il primo, discendente direttamente dal dato normativo, è rappresentato dalla distribuzione dei 24 posti di presidente di sezione di corte di appello che, nei fatti, ha comportato talvolta una modifica del numero complessivo dei magistrati dei singoli distretti. Il secondo, è rappresentato dall'apporto di alcune unità che, prelevate da uffici di altri distretti, vengono destinate ad uffici del Distretto di Napoli caratterizzati da valori di carico e da indicatori di complessità particolarmente lontani dalle medie nazionali.

Occorre, infatti, sottolineare come all'interno del distretto in esame non sia stato possibile reperire tutte le unità necessarie a fronte, almeno in parte, alle reali esigenze degli uffici giudiziari delle sedi di NOLA e TORRE ANNUNZIATA e del Tribunale di SANTA MARIA CAPUA VETERE. Tale situazione, è emersa nella sua gravità anche in occasione dell'incontro tenuto da rappresentanti del Ministero con i rappresentanti dell'Avvocatura e con i capi degli uffici di NOLA. Allorché i tribunali di Nola e Torre Annunziata vennero istituiti, non solo fu ad essi attribuita la competenza anche sui procedimenti ed i processi già radicati presso gli uffici napoletani, ma furono effettuate valutazioni presuntive di carico di lavoro rivelatesi poi errate per difetto, con conseguente attribuzione di organico che alla prova dei fatti si è rivelato insufficiente. A mero titolo di esempio, merita ricordare un elemento che, per quanto poco influente in valore assoluto sul piano del carico di lavoro, risulta assai significativo sotto il profilo metodologico: il circondario di Nola assorbe gran parte dei procedimenti in materia agraria dell'originario circondario di Napoli, ma al relativo trasferimento di competenza non è seguita un adeguamento delle risorse umane in favore di Nola.

Discorso, sempre a titolo di esempio, può farsi per Nola con riferimento alla materia commerciale e fallimentare, insistendo nel circondario un numero di imprese percentualmente elevato rispetto al dato della popolazione esistente.

Particolarmente grave appare la situazione degli uffici requirenti di Nola e Torre Annunziata, con carichi unitari per Nola pari a 2.761 iscrizioni "noti" e per Torre Annunziata pari a 2.142 iscrizioni "noti", valori più che doppi rispetto alla media nazionale e per di più riferiti a circondari in cui sussistono seri problemi di criminalità organizzata, come dimostrano i procedimenti per reati di competenza della DDA. Se ci si limitasse ad interventi correttivi, con spostamenti intradistrettuali, si potrebbero assegnare solo 2 unità alla procura nolana e 3 unità a quella di Torre Annunziata, così che l'ufficio di Nola conserverebbe comunque un carico unitario di 2.259 iscrizioni "noti" e quella di Torre Annunziata un carico di 1.607 iscrizioni "noti". Questi carichi di lavoro rimarrebbero molto maggiori non soltanto delle medie nazionali, ma anche delle più elevate medie del distretto.

La gravità della situazione è confermata dal ridotto numero medio delle "attività" rilevate per i due uffici requirenti, numero modesto in valore assoluto e, soprattutto, anomalo per difetto rispetto al numero delle iscrizioni di notizie di reato. Simile sproporzione, una volta escluso che si versi in ipotesi di iscrizioni 'gonfiate', dimostra che il numero di magistrati requirenti è del tutto inadeguato a fronteggiare il carico di lavoro e 'sommerso' dagli adempimenti ordinari. Una conferma di questo giudizio viene dal numero assai contenuto dei processi penali giunti in fase dibattimentale, segno evidente dello stato di crisi delle procure della Repubblica e della loro difficoltà nell'esercitare l'azione penale.

I rappresentanti dell'Avvocatura di Nola hanno sottolineato tale elemento, evidenziando come per alcune categorie di reati (ad esempio, reati fallimentari e reati edilizi e urbanistici) si versi di fatto, e nonostante il grande impegno dei magistrati requirenti, in situazione di completa paralisi investigativa e di mancato esercizio dell'azione penale.

Questa situazione impone oggi di prendere in considerazione per gli uffici delle due sedi anche i dati relativi alle pendenze esistenti, dati che, invece, non sono stati esaminati per gli altri uffici; in effetti, l'arretrato che grava pesantemente sugli uffici di Nola e Torre Annunziata trova la causa fondamentale nella scelta iniziale di trasferire da Napoli non solo i nuovi procedimenti ma anche quelli già pendenti, ed ammontanti a decine di migliaia.

L'impossibilità di operare interventi correttivi adeguati all'interno del distretto, che presenta valori di carico medi elevati (le iscrizioni "noti" ammontano a oltre 1.400 per magistrato, a fronte di una media nazionale di 1.026) e non consente diminuzioni di organico significative, ha imposto una deroga alla scelta di non effettuare spostamenti di organico fra distretti.

Sempre eccezionale dev'essere considerata la realtà del Tribunale di SANTA MARIA CAPUA VETERE, che risente della complessità del bacino di utenza (per l'unico tribunale sono presenti ancora oggi due preture circondariali, una delle quali è costituita da Caserta, capoluogo di provincia) e che presenta carichi di particolare rilievo anche nel settore civile e del lavoro (in particolare va segnalato il numero degli appelli nel settore previdenziale).

A fronte di queste esigenze si è provveduto a reperire sei unità di organico all'interno dei distretti di Corte di Appello di Cagliari, Campobasso, Torino e Potenza e a destinarle agli uffici delle tre sedi sopra menzionate. L'individuazione delle sedi cedenti è stata effettuata considerando sia i carichi medi dei diversi distretti, sia le situazioni specifiche dei singoli uffici. Sono stati quindi selezionati uffici in grado di sostenere con minor difficoltà il prelievo di organico da destinare fuori distretto.

Al di là delle considerazioni specifiche sulle misure intraprese e gli interventi fatti, occorre mettere a fuoco il potenziale innovativo del metodo seguito. Tre sono gli snodi che riteniamo siano di valore e di durevole capacità di orientamento nella azione di buon governo che spetta al Ministero.

Il primo attiene alla disponibilità di una base di dati aggiornata in tempo reale che sia oggetto di osservazione e di manutenzione da parte di tutti gli attori del sistema giustizia. Potersi avvalere di dati aggiornati e rilevati secondo metodi e tecniche omogenee nei tempi e negli spazi è condizione necessaria a qualsiasi azione di buon governo. Il secondo aspetto riguarda la verifica alla prova dei fatti di alcune ipotesi di lavoro che si sono in realtà rivelate fuorvianti. La correlazione fra le variabili strutturali e quelle funzionali, ossia fra dotazione di risorse e andamento degli uffici, si è rivelata non lineare: questo significa che se le risorse sono condizione necessaria al buon funzionamento esse non sono ipso facto condizione sufficiente, poiché con esse interagiscono fattori di carattere organizzativo la cui analisi approfondita di carattere qualitativo e quantitativo – pur non essendo oggetto di questo lavoro – si ritiene essenziale alla messa in opera di garanzie di lungo periodo di qualità della giustizia. Infine il focus della analisi di carattere multi livello, ossia sistemico. I distretti giudiziari sono organismi complessi, le cui componenti si situano in un sistema di interdipendenze, fra organici di primo e secondo grado, tassi di revisione in appello, andamento e convergenze giurisprudenziali, per citare gli aspetti di maggiore momento. Agli effetti del servizio reso e della sostenibilità nel tempo degli interventi fatti, è il distretto come unità complessa e come livello di governance che deve essere messo al centro del sistema delle politiche organizzative e gestionali. Le recenti revisioni normative che mettono in capo alle corti di appello le responsabilità di funzionamento delle strutture e la già esistente distribuzione sul territorio delle sedi di esercizio di una parte importante delle funzioni di governance, i consigli giudiziari, rafforza questa ipotesi di lavoro, la quale si qualifica come traiettoria di valore per gli anni a venire.

