

QUESTIONE GIUSTIZIA

md
MAGISTRATURA DEMOCRATICA

Prassi e orientamenti

Il censimento ministeriale delle performance degli uffici giudiziari: un'occasione da non perdere

di

Claudio

Castelli

Presidente aggiunto sezione GIP GUP Tribunale di Milano

Le analisi delle pendenze e dei flussi elaborati dal Ministero della Giustizia – Dipartimento Organizzazione Giudiziaria, rispettivamente nell'ottobre 2014 quanto agli affari civili e nel dicembre 2014 per gli affari penali, sono un lavoro prezioso, che potrebbe costituire la base per un salto di qualità dell'intervento in materia di giustizia

25 maggio 2015

1. UN'INIZIATIVA PREZIOSA DA VALORIZZARE

Le analisi delle pendenze e dei flussi elaborati dal Ministero della Giustizia – Dipartimento Organizzazione Giudiziaria, rispettivamente nell'ottobre 2014 quanto agli affari civili e nel dicembre 2014 per gli affari penali, sono un lavoro prezioso, sinora poco esaminato e valorizzato e che potrebbe costituire la base per un salto di qualità dell'intervento in materia di giustizia.

Conoscere per amministrare è un principio fondamentale per chiunque si accinga ad un processo riformatore in un settore chiave e complesso come la giustizia e i dati raccolti costituiscono un vero e proprio giacimento di conoscenze e di spunti che consentono di sfatare molti luoghi comuni. Ciò risponde alla necessità sempre più impellente di costruire indicatori sulla base dei quali individuare i parametri per ridisegnare e ridistribuire gli organici possibili e quelli ottimali, per valorizzare le migliori scelte organizzative e per individuare i flussi in entrata che possono essere affrontati in tempi ragionevoli da un ufficio e da un singolo.

E' ovvio che la rilevazione degli affari, sopravvenuti come definiti, soffre inevitabilmente di una valutazione meramente quantitativa, con una possibile articolazione solo per tipologia e materia del procedimento, senza poter prendere in esame e ponderare la qualità ed il peso del singolo procedimento. Ma anche un tale approccio, che domani potrà essere affinato e perfezionato, è di grande utilità e fornisce preziose indicazioni. Prospettive di classificazione e ponderazione troppo analitica richiederebbero operazioni lunghe e complesse, come tali impossibili, diseconomiche e tali da vanificare il valore di qualsiasi analisi comparata. Occorre al riguardo sfatare la leggenda secondo cui l'attività giudiziaria non è misurabile (del resto se ciò è stato realizzato per gli interventi chirurgici, non si capisce perché non dovrebbe essere possibile in campo giudiziario), anche se bisogna sempre avere presente che i dati fotografano la situazione con un inevitabile e, talvolta anche elevato, livello di approssimazione.

Due grandi scelte operate nel censimento vanno poi particolarmente apprezzate.

Da un lato viene seguito l'esempio di quanto già fa il CEPEJ distinguendo nel settore civile gli affari contenziosi dagli affari non contenziosi. Ciò aiuta a rendere più attendibili i dati. Difatti le statistiche degli affari non contenziosi sono assai meno affidabili in quanto del tutto peculiari in quanto si sottraggono sia ad una valutazione di tempi (essendo risolti in molti casi nell'immediatezza, mentre in altri si protraggono sino alla durata in vita dell'assistito), sia alla tradizionale dicotomia sopravvenuti - definiti.

In secondo luogo è fondamentale la chiara distinzione operata tra "giacenza" ed "arretrato", la prima come dato fisiologico del normale ricambio tra sopravvenienza ed esaurimento, ed il secondo invece come eccedente l'anzianità di due anni nell'ufficio. Continuare a parlare di milioni di procedimenti come debito giudiziario mettendo insieme processi in corso da anni e quelli iscritti il giorno prima serve forse alla propaganda e alla demagogia, ma non a darci un quadro realistico e razionale.

2. LA LIMITATA AFFIDABILITÀ DEI DATI

I dati posti a disposizione sono quelli che risultano dai registri o dalle rilevazioni statistiche, ma in assenza di criteri univoci di registrazione e di rilevazione sono in molti casi scarsamente affidabili e suscettibili di manipolazioni. Il che è particolarmente preoccupante in un mondo come quello della giustizia in cui la tradizione che è stata incentivata dalle politiche ministeriali (e a volte anche del C.S.M.) è stata quella di premiare statistiche gonfiate e vantarsi delle pendenze, onde ottenere aumenti o coperture di organico di magistrati e personale.

Il primo settore "critico" è quello della volontaria giurisdizione in cui vi sono intere tipologie di affari (che riguardano centinaia di migliaia di procedimenti a livello nazionale), quali l'asseverazione di traduzioni e perizie, che in assenza di disposizioni e, stante la facile ed immediata realizzazione e definizione, vengono registrati solo in alcuni Tribunali, e non in altri, complice l'assenza di personale da adibire a un tale adempimento (inutile al fine del procedimento).

Le diversità dei parametri di registrazione sono poi ancora più eclatanti quanto agli affari penali, dove dipendono dalla discrezionalità del singolo Procuratore con formidabili discrasie: è noto che i dati relativi alle Procure della Repubblica sono scarsamente affidabili e comparabili tra di loro in quanto assai diversi sono i criteri di registrazione nei vari registri. In molti uffici vengono registrati nel registro noti (modello 21) procedimenti a carico di imputati ancora da identificare, mentre gli stessi procedimenti per tipologie di affari congrue numericamente (si pensi alle denunce per infortuni sul lavoro) altrove vengono registrati a carico di ignoti (modello 44). Questa inaffidabilità inevitabilmente si trasferisce sui Tribunali, laddove si tiene conto a livello di dati rilevanti, giustamente, unicamente dei procedimenti a carico di persone soggette alle indagini note.

Inoltre il parametro che somma i dati del GIP e del dibattimento per avere il dato complessivo delle sopravvenienze e pendenze degli affari penali penalizza gli uffici virtuosi che praticano i riti alternativi: un procedimento definito con decreto penale, rito abbreviato o patteggiamento viene computato come uno (essendo registrato solo al GIP), mentre in caso di rinvio a giudizio o di rigetto del giudizio alternativo varrebbe due.

Sarebbe poi possibile un inizio di ponderazione, senza pretendere di andare ad esaminare e a pesare il singolo procedimento, ma utilizzando la comune esperienza secondo cui alcune tipologie di procedimenti sono seriali e più semplici. Lo stesso Ministero in occasione degli aumenti di organico effettuati negli anni 2006 -2008 aveva ponderato le cause previdenziali come 1/3 delle cause di lavoro. Scelta ragionevole. Analoga prospettiva si potrebbe adottare valorizzando con appositi coefficienti i procedimenti di competenza distrettuale, sia nel settore civile (Tribunale delle imprese), sia nel settore penale (procedimenti DDA e Tribunale del riesame).

Questi ragionamenti danno per scontata la correttezza del parametro del numero di procedimenti sopravvenuti - definiti - pendenti come dato centrale di analisi e probabilmente oggi è difficile discostarsi da questi criteri, ma ciò porta ad esaltare e, quindi a incentivare, la domanda, quando oggi uno dei problemi fondamentali che deve affrontare la giustizia in Italia è proprio quello di contenere una domanda eccessiva e spesso drogata. Senza affrontare casi scandalosi che si sono manifestati per cause previdenziali o avanti al giudice di pace, va ricordato che la prevedibilità e uniformità della giurisprudenza è uno dei canali fondamentali per contenere la domanda e che una o più decisioni eccentriche possono

avere l'immediato effetto di provocare decine o centinaia di cause in materia. Senza calcolare l'effetto di contenimento che potrebbe avere un intervento sui grandi utenti della giustizia (INPS, banche, assicurazioni).

3. LUOGHI COMUNI SFATATI E ALCUNE PREZIOSE CONSIDERAZIONI

Da un'analisi anche sommaria dei dati pubblicati dal Ministero abbiamo alcune conferme, mentre vengono sfatati molti luoghi comuni.

In sintesi i punti che emergono sono:

- La conferma dell'elevatissima produttività dei magistrati italiani.
- La gravissima scopertura del personale amministrativo che viene ad essere uno dei fondamentali fattori di crisi del sistema. Scopertura diffusa in modo del tutto disomogeneo su scala nazionale.
- L'irrazionalità (casualità?) del rapporto tra organici (e presenze) dei magistrati da un lato e del personale amministrativo dall'altro che, senza alcuna ragione apparente e senza alcuna seria analisi di organizzazione sull'apporto oscilla tra il 2,50 ed il 6.
- La differenza di performance tra uffici, di cui alcuni garantiscono già oggi performance eccellenti competitive in Europa. Le loro ottime prestazioni non derivano né da un dato dimensionale (gli uffici virtuosi si spalmano su tutte le fasce dimensionali), né maggiore copertura degli organici di magistrati e personale e solo parzialmente da un dato territoriale.
- L'importanza strategica dei grandi Tribunali per la quota di affari che trattano, che riguarda, a seconda della fascia dimensionale che adottiamo, almeno il 50 % degli affari.
- L'assoluta centralità dell'organizzazione per avere risultati, sia come leadership, sia come interrelazioni tra uffici, con l'avvocatura e con altri enti pubblici, sia come modelli organizzativi.
- Il carico di lavoro che ricade sui singoli magistrati e addetti è estremamente e drammaticamente variabile con un rapporto di 1 a 6, senza incidere in rapporto diretto con la capacità di definizione. Abbiamo davvero più Italie, a volte a pochi chilometri di distanza, senza capacità di conoscerle, di metterle in contatto e di farle crescere insieme.

La produttività dei magistrati.

Viene confermata, come già verificato da studi comparati europei come quelli del CEPEJ, l'elevatissima produttività dei magistrati italiani: come dice il rapporto CEPEJ 2012 (risultati analoghi derivano dai rapporti del 2010 e del 2008) i giudici italiani sono al 2° posto in Europa quanto ai giudici civili e al 1° posto quanto ai giudici penali. Tale capacità risulta peraltro in stridente contrasto con il 1° posto occupato in Europa nella classifica negativa degli affari pendenti al 31 dicembre 2010, sia riguardo al settore penale che civile.

Questa discrasia tra elevata produttività e elevate pendenze, che la produttività non riesce ad eliminare, trova spiegazione in parte nella forte domanda di giustizia, la più alta in Europa nel settore penale in relazione ai “severe criminal cases” ovvero alle c.d. infrazioni gravi, ed in parte nella penuria di risorse messe a disposizione, ma non solo.

La scoperta degli organici del personale.

Uno dei punti più critici è la, per certi versi scandalosa, scoperta degli organici del personale amministrativo, anche se il luogo comune ricorrente secondo tutti stanno male in identica maniera viene clamorosamente sconfessato: a tredici Tribunali che addirittura avevano personale sopra organico (alla data del 31 dicembre 2013), ne corrispondevano ben 42 che avevano una scoperta superiore al 20 %. Tra questi Tribunali in evidente difficoltà si situavano tutti i grandi uffici (Roma, Napoli, Milano, Torino), oltre a sedi non solo, come si pensa di solito, del Nord Italia, ma anche del Centro (Firenze, L’Aquila, Larino, Latina, Modena, Perugia, Pesaro, Rieti, Siena, Spoleto, Sulmona, Terni, Urbino) e del Sud (Caltagirone, Lagonegro, Nola, S. Maria Capua Vetere, Taranto).

Se si tiene conto che i dati risalgono alla fine del 2013 e che è passato un anno e mezzo di totale assenza di turn over ne ricaviamo una situazione del tutto drammatica di allarme rosso (i dati di allora parlavano del 16,8 % di scoperte a livello nazionale, mentre oggi si veleggia ormai oltre il 20 %).

L’irrazionale rapporto tra organici (e presenze) dei magistrati e del personale.

Del tutto irrazionale è il rapporto tra organici dei magistrati e organici del personale che di per sé dimostra come manchi e sia mancato qualsiasi serio studio organizzativo su qualità e quantità del supporto di risorse umane che richiede l’attività del magistrato. La forbice estremamente elevata tra uffici evidenzia poi la totale irrazionalità del sistema.

RAPPORTO MAGISTRATI /AMMINISTRATIVI – PIANTA ORGANICA E PRESENZE						
UFFICI CON IL PEGGIORE RAPPORTO			UFFICI CON IL MIGLIORE RAPPORTO			
SEDE	Rapporto	Rapporto		Rapporto	Rapporto	

		Magistrati/ Personale Pianta organica	Magistrati/ Personale Presenze		Magistrati/ Personale Pianta organica	Magistrati/ Personale Presenze
1	Milano	2,52	2,24	Sulmona	6,60	13,00
2	Napoli*	2,59	2,25	Campobasso	5,25	4,55
3	Monza	2,64	2,34	Vasto	5,17	6,40
4	Brescia	2,66	2,71	Larino	4,88	4,00
5	Lecco	2,73	2,58	Avezzano	4,80	4,78
6	Bergamo	2,75	2,40	Isernia	4,67	5,86
7	Cremona	2,75	2,67	Massa	4,47	4,31
8	Nola	2,79	2,48	Sciacca	4,40	9,67
9	Chieti	2,82	3,69	Lanusei	4,33	9,33
10	Asti	2,84	2,59	Aosta	4,25	3,38

*Incluso Napoli Nord

L'oscillazione del rapporto tra magistrati e personale tra il 2,50 e il 6 è del tutto incongruo ed, almeno in apparenza, del tutto incomprensibile. Non solo, ma guardando le sedi non si avverte alcuna razionalità. Un evidente terreno in cui bisogna ridurre la forbice e tornare a parametri omogenei.

Ciò ovviamente parte dall'attuale dato, anch'esso del tutto incongruo, relativo alla determinazione degli organici, dato che risente della stratificazione storica di organici determinati in altri tempi sulla base di realtà sociali ed economiche (con conseguente conflittualità) del tutto differenti dall'attuale (si pensi all'attuale penalizzazione di tutto il Nord Est, ancora considerato come zona agricola depressa) e da interventi estemporanei, privi di organicità.

Le performance degli Uffici giudiziari.

Viene anche ridimensionato il luogo comune che ritiene che esista una questione meridionale anche tra gli uffici giudiziari: è vero che le migliori performance nel civile, quanto a percentuale di cause ultratriennali e a durata, si situano in particolare in Tribunali del Centro nord, ma gli esempi di Marsala e Termini Imerese dimostrano che non conta solo il contesto territoriale, ma anche altri fattori che dipendono dalle persone, dalle interrelazioni tra uffici e con l'avvocatura ed altre istituzioni, dai modelli organizzativi. Sarebbe di grande interesse condurre un'analisi su questi Uffici e verificare le ragioni del loro successo, come pure verificare le ragioni dello stato di uffici che appaiono in grandi difficoltà.

MIGLIORI E PEGGIORI PERFORMANCE NEL SETTORE CIVILE						
	UFFICI CON IL MIGLIORE RAPPORTO DURATA - PERCENTUALE CAUSE ULTRATRIENNALI			UFFICI CON IL PEGGIORE RAPPORTO DURATA - PERCENTUALE CAUSE ULTRATRIENNALI		
	SEDE	Durata 2013 - giacenza media	% pendenti ultratriennali	SEDE	Durata 2013 - giacenza media	% pendenti ultratriennali
1	Aosta	114	5,5	Lametia	1259	62,7

				Terme		
2	Rovereto	128	9,3	Foggia	1164	63,5
3	Mantova	128	13,6	Barcellona Pozzo di Gotto	1014	47,9
4	Bolzano	141	13,2	Patti	990	48,2
5	Trento	142	9,7	Castrovillari	978	36,6
6	Verbania	149	5,5	Nola	963	40,5
7	Cuneo	154	7,9	Vibo Valentia	938	47,3
8	Busto Arsizio	158	7,0	Lagonegro	814	28,4
9	Asti	161	5,0	Paola	803	36,8
10	Ferrara	172	9,8	Isernia	792	28,6

Dati analoghi emergono nel settore penale laddove, stante le diverse voci in cui inevitabilmente si articola la statistica anche per quanto concerne i soli Tribunali (procedimenti monocratici, procedimenti collegiali, Corti di Assise, GIP), pare opportuno prendere come dato maggiormente significativo la Giacenza media = (pendenti iniziali + pendenti finali) / (sopravvenuti + esauriti)* 365. Una analisi delle risultanze di questo dato consente di verificare come il dato territoriale sia rilevante, con una preponderanza del Nord Italia, ma anche qui emergono Tribunali del Sud Italia e della Sicilia con dati ottimi: Termini Imerese (29°), Benevento (34°), Agrigento (35°), Marsala (38°), Nola (39°).

Il dato territoriale, come quello dimensionale, è rilevante, ma non è esclusivo e determinante.

RUOLO ED IMPORTANZA DEI GRANDI TRIBUNALI

E' lo stesso Ministero che nelle sue tabelle sottolinea l'importanza dei grandi Tribunali e delle grandi Corti di Appello che concentrano su di sé larga parte degli affari gestiti e delle pendenze:

- I primi dieci Tribunali italiani per volume di affari gestiti nel settore civile raccolgono un terzo di tutte le pendenze e i primi venti tribunali raccolgono il 47,4 % delle pendenze.

- I primi dieci Tribunali per volumi di affari gestiti nel settore penale raccolgono il 29 % di tutte le pendenze dei Tribunali, ed i primi venti il 45 % di tutte le pendenze.

- Le prime cinque Corti di appello raccolgono rispettivamente il 51,13 % civili e il 51,5 % penali delle pendenze del secondo grado.

Tale dato evidenzia che un intervento, quantomeno iniziale, concentrato su poche sedi potrebbe avere esiti di capitale importanza sul piano nazionale.

Questo pur tenendo conto della prospettazione già problematica ab origine che prende come dato di riferimento le pendenze e non le sopravvenienze e della non totale coincidenza dei Tribunali e delle Corti tra settore civile e settore penale: in realtà si tratterebbe di ventisette Tribunali e sette Corti di Appello.

Un intervento mirato su di essi avrebbe comunque un effetto importantissimo di bonifica sull'intero sistema.

Un quadro interessante già emerge prendendo in esame la categoria definita dal Ministero come Tribunali molto grandi (che comprenderebbero anche Brescia, Bergamo e Monza), sulla base dell'ampiezza del bacino di utenza.

TRIBUNALI MOLTO GRANDI

SEDE	Iscritti totali	Ordine iscritti	Iscritti civile SICID	Pendenti	Ordine pendenti civili	Iscritti penale	Pendenti	Ordine pendenti penali
Roma	196327	1°	146295	144011	1°	50032	48901	3°
Milano	179609	2°	117042	72836	5°	62527	30992	6°
Napoli*	159649	3°	101431	137146	2°	58218	61419	1°
Torino	99035	4°	62649	31304	14°	36386	18221	19°
Bari	73262	5°	44525	83497	4°	28737	21178	15°

LA CENTRALITA' DELL'ORGANIZZAZIONE

L'importanza dell'organizzazione è poi confermata da un dato che può sembrare sorprendente, ma non lo è per chi conosce anche sommariamente l'organizzazione giudiziaria: non vi è un rapporto diretto tra risultati di un ufficio e sua dotazione di magistrati e personale. Ovviamente questo dato è parziale perché trascura le altre risorse di cui un ufficio può essere dotato in termini di tecnologie, apporti esterni, contesto territoriale. Ma segnala l'essenziale importanza del dato organizzativo. Ciò non inficia ed anzi rafforza la imprescindibilità di risorse in particolare umane - le più preziose - sufficienti ed adeguate, ma conferma che solo inserendole in realtà organizzate dove possono essere valorizzate queste possono dare risultati. Leadership, interrelazioni tra uffici e modelli organizzativi sono le tre grandi direttrici che possono dare risultati.

L'estrema differenza dei dati conferma che la resa di un ufficio giudiziario non è la somma dell'impegno di tanti singoli magistrati e addetti, quasi fossero cellule autonome, ma la capacità di combinare diversi fattori (personali, materiali e tecnologici) con specializzazioni, uffici centralizzati, canalizzazioni per affrontare affari seriali o con identiche tipologie

di trattazione. A seconda del contesto, dei flussi e della capacità di leggerli e di intervenire sugli stessi, i singoli magistrati (e non solo) avranno carichi e prospettive di lavoro radicalmente diverse.

Il dato che è stato preso, che non è ovviamente una valutazione sui singoli uffici che richiederebbe ben altro approfondimento, a partire dal contesto in cui agiscono, riguarda l'ordine decrescente nella giacenza media dei processi civili e penali (quindi il primo nell'ordine è l'ufficio con minore giacenza media dei procedimenti) e vuol dimostrare come non vi sia un'automatica corrispondenza tra risorse umane a disposizione dell'ufficio e risultati in punto di durata. Le classifiche che emergono non sono ovviamente di bravura, ma indicano con inevitabile approssimazione, realtà e contesti diversi.

PERFORMANCE TRIBUNALI CON MAGGIORI SCOPERTURE DI ORGANICO PERSONALE			
SEDI	% SCOPERTURA PERSONALE	ORDINE GIACENZA MEDIA PROCESSI CIVILI	ORDINE GIACENZA MEDIA PROCESSI PENALI
BUSTO ARSIZIO	42,7	8°	73°
BOLZANO	42,1	4°	19°
PAVIA	38,9	43°	118°
LARINO	38,5	67°	58°
LODI	34,8	19°	103°

PERUGIA	31,2	85°	124°
S. MARIA CAPUA VETERE	29,5	113°	137°
IVREA	29,3	14°	40°
VERCELLI	29,0	31°	62°
NAPOLI*	27,6	100°	82°
LATINA	27,0	112°	139°
TERNI	26,7	62°	13°
LAGONEGRO	25,8	132°	123°
COMO	25,7	22°	14°
BIELLA	25,6	21°	88°

*Incluso Napoli Nord

**PERFORMANCE TRIBUNALI CON MAGGIORI SCOPERTURE DI
ORGANICO MAGISTRATI**

SEDI	% SCOPERTURA MAGISTRATI*	ORDINE GIACENZA MEDIA PROCESSI CIVILI	ORDINE GIACENZA MEDIA PROCESSI PENALI
SULMONA	60,0	57°	83°
FERMO	53,6	69°	87°
LANUSEI	53,8	76°	121°
PATTI	42,1	136°	135°
LAGONEGRO	42,1	132°	123°
VICENZA	41,7	70°	63°
SCIACCA	40,0	66°	76°
VARESE	39,1	44°	120°
NUORO	37,5	101°	93°
CUNEO	37,0	7°	44°
GELA	35,7	95°	59°
ORISTANO	35,3	109°	43°

CATANZARO	35,0	123°	99°
NOVARA	33,3	40°	64°
BOLZANO	33,3	4°	19°

*Il dato più attendibile, allo stato non disponibile, dovrebbe essere la scopertura media in un certo numero di anni limitandosi l'attuale dato, la cui attendibilità è quindi parziale, a fotografare la situazione alla data del 30 giugno 2013.

L'assenza di un rapporto diretto risulta evidente, ma risulta anche una chiara influenza negativa che la scopertura dell'organico comporta, come si ricava agevolmente leggendo i dati e verificando come ben pochi degli uffici maggiormente colpiti dalle scoperture di organico si trovino in situazioni di eccellenza.

Contano le capacità organizzative, come capacità di utilizzare al meglio i vari fattori e dotazioni di un ufficio, di cui le persone sono l'elemento determinante e più prezioso, ma questo richiede almeno un minimo di risorse utilizzabili. Altrimenti i risultati ne risentiranno pesantemente. Problema non indifferente e che viene oggi sottovalutato, trascurando che la politica di depauperamento degli organici mantenuta per quasi venti anni è giunta oggi alla soglia minima che, senza interventi, causerà il tracollo di uffici ben organizzati, come di uffici già oggi in sofferenza.

IL CARICO DI LAVORO PER SINGOLO MAGISTRATO E SINGOLO ADDETTO DEL PERSONALE.

I carichi di lavoro astratti per ogni magistrato e per ogni addetto amministrativo nei Tribunali sono del tutto diseguali ed anche in questo caso a carico maggiore non corrispondono performance peggiori, perché anche in questo caso incidono l'organizzazione, anche intesa come creazione di uffici centralizzati, specializzazioni, relazioni con gli altri uffici e con l'avvocatura.

Il carico di lavoro singolo è inevitabilmente approssimativo, perché quanto al personale amministrativo non fa differenze quanto a qualifiche e posizioni professionali, e quanto ai magistrati accetta il criterio molto semplice adottato

dal Ministero della Giustizia che attribuisce convenzionalmente il 50 % dei magistrati al settore civile e il 50 % al settore penale.

Quanto al personale oscilliamo da un carico pro capite di 472 procedimenti a 82. E' significativo che nelle prime venti sedi più oberate ben cinque sono presenti nelle migliori venti performance indicate dal Ministero come durata nel settore civile e nel settore penale.

Quanto ai magistrati oscilliamo tra i 1858 ed i 299 procedimenti pro capite. E nelle prime venti sedi più oberate ne sono presenti due nelle migliori performance civili e penali indicate dal Ministero.

L'ampiezza della forbice esistente a livello nazionale evidenzia l'impossibilità e l'irragionevolezza di cercare di trovare un indicatore unico nazionale per identificare carichi di lavoro, invece estremamente differenziati per tipologia e territorio. Occorrono piuttosto interventi articolati su piani diversi: una rideterminazione degli organici, una politica di copertura degli stessi, un'adeguata organizzazione degli uffici, l'individuazione di carichi sostenibili articolati per ufficio e sezione tenuto conto dei flussi, dell'organizzazione e della specializzazione.

4. VERSO UNA RIDISTRIBUZIONE DEGLI ORGANICI ED UNA PROSPETTIVA PER IL FUTURO

Lo stesso Ministero della Giustizia ha chiarito che queste analisi saranno la base per rivedere ed adeguare, anche a seguito della revisione delle circoscrizioni del 2013, gli organici degli uffici. Il criterio delle sopravvenienze, che pure sconta la tendenza a moltiplicare e gonfiare i flussi in entrata, pare oggi l'unico esperibile, sia pure con correzioni e ponderazioni (quali la parametrizzazione per gli affari previdenziali e per quelli di competenza distrettuale). Il criterio che molti vorrebbero seguire del bacino di utenza è fallace in quanto non tiene conto del diverso livello di litigiosità e di criminalità che esiste nel Paese e dell'attrazione che esercitano i grandi centri verso il contenzioso.

La tentazione che emerge da diversi passi delle relazioni ministeriali di partire dalle pendenze è semplicemente devastante. Vuol dire "punire" gli uffici virtuosi e mandare il chiaro messaggio che non bisogna lavorare ed impegnarsi, ma moltiplicare e gonfiare statistiche e pendenze.

Ovviamente non partire dalle pendenze non deve voler dire ignorare gli uffici che soffrono per l'arretrato, ma adottare interventi specifici che vadano verso un approccio del tutto nuovo della politica ministeriale e del C.S.M.

La prospettazione dell'art. 37 co.1 e 2 L.n.111/2011 che puntava alla riduzione della durata dei procedimenti civili e del relativo arretrato non ha raggiunto i suoi obiettivi e si è purtroppo sinora risolta nell'ennesima pratica burocratica che i dirigenti degli uffici devono soddisfare. L'idea di imporre un'autoanalisi partecipata, coinvolgendo l'avvocatura, per delineare obiettivi condivisi e raggiungibili era sicuramente apprezzabile, ma ciò è avvenuto lasciando del tutto soli gli uffici. Nessuna ulteriore risorsa è stata stanziata (anche i discutibili incentivi previsti dai commi 11 e 12 dello stesso art. 37 non risultano mai assegnati e distribuiti), né risulta che i programmi elaborati siano mai stati deliberati, verificati, comparati. Questo anche per la complessità degli adempimenti che sfociano in relazioni non facilmente leggibili e paragonabili.

Né pensiamo si possa rivelare come risolutivo il programma Strasburgo 2 lanciato dal Ministero della Giustizia che si limita a suggerire una metodica (decalogo Strasburgo, targatura, FIFO) che ha avuto ottimi successi, ma con un impatto pur sempre limitato.

Occorre dare dei chiari segnali di cambiamento di marcia, sia in sede di rideterminazione degli organici, non premiando le pendenze, sia lanciando un vero e proprio piano di sostegno e di accompagnamento degli uffici in difficoltà, con un intervento nazionale che stimoli e metta sul piatto nuove risorse.

Gemellaggi tra uffici di identico contesto dimensionale o territoriale, interventi mirati di sostegno e aiuto ai singoli uffici in sofferenza, una cabina di regia centralizzata (da Ministero e C.S.M.) in costante contatto con gli uffici che verifichi le singole situazioni, e calibri con continui adeguamenti gli interventi.

Si potrebbe partire da quei ventisette Tribunali e sette Corti di Appello che da soli rappresentano più delle metà dell'intero carico giudiziario, sia in primo che in secondo grado.

Il rischio altrimenti è che l'indubbio passo avanti costituito dal censimento ministeriale resti senza esito.

Ringrazio l'Ufficio Innovazione del Tribunale di Milano ed in particolare la dott.ssa Lorella Piccione per la rielaborazione dei dati ministeriali, utilizzata a livello istituzionale per un'interlocuzione con il Ministero della Giustizia – Dipartimento Organizzazione Giudiziaria, in parte riutilizzate anche in questo lavoro.