

Risoluzione concernente la grave difficoltà in cui versano gli uffici giudiziari determinata dalla carenza di organico del personale amministrativo e dei magistrati.

(Delibera consiliare del 15 giugno 2016)

«Gravissima situazione di criticità degli uffici giudiziari. Indispensabili ed urgenti misure in tema di risorse amministrative (Proposta al Ministro della Giustizia, ai sensi dell'art. 10 L. 195 del 1958)

1. La realtà del personale amministrativo in servizio presso gli uffici giudiziari

Il Ministro della Giustizia ha, più volte, evidenziato che la ricerca di una soluzione strutturale al problema dell'inadeguatezza degli organici del personale amministrativo degli uffici giudiziari costituisce uno degli obiettivi prioritari della Sua azione ed ha sempre espresso l'intento di pervenire, in tempi brevi, ad un reale e tangibile risultato di miglioramento della situazione complessiva.

Nella Relazione ministeriale sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015, si afferma che *“la non felice congiuntura economica che ha contrassegnato questi ultimi anni, unita all'assenza di vere politiche per il personale, ha provocato un processo di progressivo invecchiamento del personale amministrativo della giustizia, tanto che i dati di fine 2014 riportavano un quadro desolante: il personale in forza all'amministrazione contava 35.625 unità su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,48 %. A fine 2015 purtroppo la scopertura di organico presenta ancora un dato di crescita, ammontando a 34.656 unità, con una carenza di 9.046 unità, pari al 20,7 %”*.

La grave inadeguatezza dell'attuale contingente di personale in servizio presso gli uffici si profila, peraltro, non solo quantitativa, ma anche qualitativa. Infatti, anche a causa del tempo trascorso dall'ultima procedura concorsuale di assunzione, difettano negli organici nazionali proprio quelle specifiche professionalità che il mutamento del fabbisogno gestionale oggi impone di acquisire. In particolare, mancano nelle strutture giudiziarie unità munite di competenze informatiche, ingegneristiche e statistiche.

2. Situazione di crisi della giustizia

A riprova della gravità della scopertura della pianta organica degli uffici giudiziari italiani, basta evidenziare come al CSM siano pervenute per conoscenza, solo dal 2013 ad oggi, le richieste di copertura urgente delle piante organiche del personale amministrativo al fine di sollecitare l'attenzione del Ministero della Giustizia, in ordine ai Tribunali di Potenza, Frosinone, Catania, Napoli, Bari, Vibo Valentia, Nocera Inferiore, Roma, Monza, Santa Maria Capua Vetere, Napoli

Nord, Milano, Biella, Enna, alla Corte di Appello di Roma e di Milano, alle Procure di Civitavecchia, Torino, Massa, Reggio Calabria, Lodi, dell'Ufficio di Sorveglianza di Pescara.

La carenza del personale organizzativo è un dato assodato ed assolutamente diffuso nella quasi totalità degli uffici giudiziari italiani, di primo e secondo grado, tale da determinare provvedimenti di riduzione degli orari di apertura delle cancellerie e di anticipazione del termine delle udienze penali, fino ad arrivare a provvedimenti di sospensione delle udienze penali in alcune articolazioni territoriali (cfr. sul punto il tribunale di S.Maria C. Vetere). Si registra, dunque, una riduzione della funzionalità degli uffici giudiziari che, in carenza di personale amministrativo, vedono vanificato ogni sforzo di maggiore efficienza.

Il Consiglio ha, in numerosissime occasioni, raccolto le pressanti sollecitazioni provenienti dalle diverse sedi giudiziarie, risultando aperte presso le competenti commissioni già due pratiche per eventuali proposte al Ministro della Giustizia (190/VV/2015 e 11/PP/2015), segnalando, quale urgenza *“indiscutibile, in questo momento storico, che il settore giustizia soffre a causa di insufficienti investimenti: la carenza di copertura degli organici di magistratura, la drammatica e quasi ventennale mancanza di turn over del personale amministrativo e la eterogenea distribuzione sul territorio del rapporto tra risorse, popolazione e domanda di giustizia hanno posto gli uffici giudiziari in condizioni di grande disagio e sofferenza che mettono quotidianamente a rischio il garantire le ordinarie prestazioni di tutela dei diritti dei cittadini. In questo contesto, sempre più asfittico, per un verso organizzazione, innovazione e informatizzazione rappresentano imprescindibili strumenti di rafforzamento dell'efficienza e di velocizzazione dei tempi della giustizia, su cui occorre investire sia dal punto di vista culturale che dell'incentivazione da parte dell'autogoverno; per altro, ai significativi risultati già raggiunti, appare sempre più difficile aggiungere nuove prospettive e ulteriori miglioramenti proprio in ragione del costante venir meno delle risorse economiche ed umane”*(delibera 23 luglio 2015).

Analoghe sollecitazioni sono state formulate nell'ambito del tavolo paritetico tra CSM e Ministero della Giustizia che da tempo si confronta sui temi della organizzazione giudiziaria, come pure in proposte contenute nella risoluzione preliminare sulla relazione al Parlamento, posta all'ordine del giorno della Assemblea Plenaria del 14 gennaio 2015 e del 28 gennaio 2015.

3. Impegno persistente del C.S.M. nella cultura dell'organizzazione

Il CSM ha, a più riprese, evidenziato come sia ormai essenziale nella direzione di un ufficio giudiziario applicare un'adeguata cultura dell'organizzazione. Non a caso nell'ambito della fissazione degli indicatori generali e specifici delle attitudini direttive (e semidirettive) per il conferimento dei relativi incarichi, il T.U. sulla dirigenza, espressamente indica (cfr. paragrafo

3.2.1. della relazione introduttiva) le esperienze organizzative e la formazione specifica in materia organizzativa, e, in maniera ancor più significativa, tra gli indicatori specifici per uffici direttivi di primo grado di grandi dimensioni (art. 18 lett. d T.U.) la specifica formazione nella scienza dell'organizzazione e nelle competenze dirigenziali maturate.

Entro questa precisa direttrice di *governance*, il Consiglio da tempo ha inteso sollecitare i dirigenti degli uffici giudiziari a procedere fissando alcune priorità nella trattazione degli affari, non potendo, evidentemente, a fronte della penurie di risorse (magistrati, personale amministrativo, strutture logistiche, ecc.) procedersi senza alcuna gerarchia di valori nell'esercizio della giurisdizione.

E così, accanto alle scelte effettuate dal legislatore (art. 132 bis disp. att. C.p.p.) anche il CSM ha sollecitato i dirigenti ad operare nel settore penale e nel settore civile ad un'azione ragionata e condivisa per ridurre il debito giudiziario in modo coerente con i valori costituzionali e le esigenze della finanza pubblica.

Nel settore civile le delibere del 2012 e del 2015 in ordine ai programmi di gestione ex art. 37 d.l. n. 98 del 2011 hanno ribadito e richiesto come prioritaria la trattazione dei procedimenti ultratriennali e ultrabiennali al fine di ottenere un contenimento della spesa pubblica anche nel campo degli esborsi legati agli indennizzi corrisposti in applicazione della c.d. legge Pinto, 24 marzo 2001 n. 89 . Il CSM ha ribadito come questa scelta di politica giudiziaria dovesse essere perseguita nell'ottica di ridurre la durata complessiva dei procedimenti e per garantire una giurisdizione di qualità, risolvendo le cause più antiche e più complesse.

Ovviamente ogni programmazione, come quella ex art. 37 l. cit., richiede una conoscenza approfondita dei dati, delle cause pendenti e di quelle definite. Significative sono state le difficoltà incontrate da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari nell'esame delle pendenze, che non risultavano essere rispondenti ai dati emergenti dai registri ministeriali: sono emerse false pendenze in alcuni uffici giudiziari, conseguenti proprio al dato dell'insufficiente organico di personale amministrativo, in grado di inserire correttamente gli esiti definitivi dei procedimenti.

Dunque la carenza di personale amministrativo ha addirittura finito per incidere sulle stesse fonti di conoscenza, che sono alla base di ogni attendibile programma di gestione.

Anche nel settore penale il CSM ha preso atto della necessità di modulare le priorità, e lo ha fatto con generale riferimento alla più ampia categoria delle buone prassi, anche partendo dalla premessa della dolorosa analisi delle condizioni in cui sono chiamati ad operare i magistrati (cfr. delibera del 14 luglio 2014 e delibera dell'11 maggio 16).

A tal proposito deve darsi atto sia in ambito civile che penale della notevole produzione di buone prassi di organizzazione, elaborate per lo più dagli uffici giudiziari per fronteggiare alle carenze di personale amministrativo (cfr. delibera del 17 giugno 2015).

La cultura dell'organizzazione non può più prescindere da una congrua struttura logistico-organizzativa di sostegno alla attività giurisdizionale, nonché dalla costituzione non più differibile di un efficiente ufficio del giudice.

4. Indispensabile approvvigionamento di risorse

Un dato certo è che una, pur adeguata, cultura dell'organizzazione, accompagnata dalle migliori misure di razionalizzazione dell'uso delle risorse, non può fare a meno di queste ultime.

Nessun processo di innovazione può, difatti, prescindere dall'ausilio di personale amministrativo adeguato per numero e per qualificazione.

L'adeguatezza non deve, infatti essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, in correlazione coi reali fabbisogni emergenti.

In tale direzione, appare indispensabile l'apporto di tecnici informatici, che assistano i magistrati Referenti per l'informatica nel livello distrettuale, risultando indispensabile la presenza di personale particolarmente qualificato quanto a competenza informatica presso i CISIA, che risultano i <polmoni> della organizzazione del processo civile ed in prospettiva di quello penale.

Come ben chiarito nella delibera del 13 maggio 2015 avente ad oggetto il Monitoraggio e lo studio delle problematiche attuative del Processo Civile Telematico “ci si muove nella consapevolezza che organizzazione, innovazione e informatizzazione rappresentano imprescindibili strumenti di rafforzamento dell'efficienza e di velocizzazione dei tempi della giustizia. Allo stesso tempo però, occorre rifuggire dalla tentazione di intendere l'organizzazione come sostitutiva delle risorse, e non – invece – come un metodo di ottimizzazione e di migliore gestione delle stesse che – in ogni caso - devono essere costantemente assicurate in misura adeguata. Si tratta inoltre di strumenti che devono essere governati con cura per evitare il rischio, del tutto opposto all'obiettivo prefissato, di diminuzione delle garanzie e delle concrete possibilità per i cittadini di accesso alla difesa ed alla tutela dei diritti, nonché di riduzione della centralità della funzione del giudice nel controllo e nell'esercizio della giurisdizione. (...) L'introduzione della tecnologia sottesa al Pct richiede un adeguamento culturale oltre che organizzativo: il passaggio all'atto digitale e alla sua trasmissione telematica presuppone infatti la padronanza di uno strumento tecnologico profondamente diverso da quello tradizionale (cartaceo) e quindi il possesso di cognizioni diverse da quelle tradizionalmente richieste al personale degli uffici giudiziari. L'utilizzo massivo del Pct ha evidenziato invece una insufficienza di personale qualificato in grado di rispondere alle nuove esigenze derivanti proprio dall'utilizzo delle tecnologie, determinando una situazione critica che si aggrava anche in ragione delle già descritte complessità e inefficienze tecniche, in sé, dello strumento stesso.

E' indubbio che il blocco del turn-over nelle assunzioni, che ha impedito l'ingresso di personale più giovane e quindi più edotto dal punto di vista tecnologico, costituisce una criticità centrale: ma è altrettanto indubbio che all'introduzione del pct non si è accompagnata una sufficiente preparazione del personale in servizio tale quantomeno da rendere performante la capacità di risposta del sistema giudiziario rispetto all'impatto della nuova tecnologia.

Se quindi soluzione fondamentale e ineludibile è quella dell'assunzione di "nuovo e qualificato" personale amministrativo in grado di apprendere ed utilizzare le tecnologie in uso negli uffici giudiziari, occorre predisporre un piano complessivo di formazione ed aggiornamento del personale che si accompagni, a sua volta, ad una revisione delle mansioni previste dal contratto collettivo proprio in relazione alle esigenze del p.c.t..

In tale contesto è poi necessaria l'assunzione di personale tecnico per rafforzare le strutture territoriali (C.I.S.I.A.) ed offrire adeguato supporto agli utenti nell'utilizzo degli applicativi nonché svolgere funzioni di "vigilanza e coordinamento" del personale di assistenza. Il rafforzamento del personale tecnico è necessario da un lato per garantire la continuità del servizio, esigenza ormai ineludibile in un processo telematico, e dall'altro per offrire agli utenti un supporto costante nell'utilizzo delle nuove tecnologie". Non può a questo punto trascurarsi la necessità di reperire personale specializzato in grado di assistere il giudice civile in udienza per la verbalizzazione, avvalendosi delle nuove procedure informatiche.

La prospettiva di sviluppo del Processo Penale Telematico con l'estensione a livello nazionale dell'applicativo TIAP, come pure l'utilizzo del SICP su base nazionale, sistema più complesso ed elaborato del RE.GE, implica ulteriormente la necessità di personale amministrativo giovane, qualificato e di personale con competenze informatiche.

Come pure ulteriore ed ineludibile è la necessità di assicurare, tenuto conto dei recenti sviluppi organizzativi degli uffici giudiziari e dell'assegnazione di competenze in tema di spese e manutenzione ai dirigenti degli uffici giudiziari, la presenza di personale esperto in gestione e contrattualistica.

5. Proposte al Ministro della Giustizia

Il Dicastero della Giustizia – se ne dà atto - ha avviato un processo di immissione di personale degli uffici giudiziari proveniente da altri ruoli delle amministrazioni pubbliche per un ammontare di circa 4000 unità e sta operando nella direzione di implementazione delle risorse, ma la situazione di grave allarme proveniente dagli uffici giudiziari, impone evidentemente l'adozione di ulteriori ed immediate misure, auspicabilmente risolutive. Sul punto il Consiglio auspica, quindi, la adozione di misure che rendano più rapide ed efficaci le procedure di mobilità.

L'art. 10 della legge n. 195/1958, riconosce al C.S.M. la possibilità di “*fare proposte al Ministro .. su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia*”. Proprio in forza di tale disposizione, il Consiglio intende proporre l'adozione di misure concorrenti, che potrebbero, se attuate, portare benefici al sistema giustizia, rispetto alle criticità descritte, finalizzate a ripristinare un adeguato standard di risorse umane, adeguato sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Si tratta, cioè, di assumere nuovo personale, le cui qualificazioni personali siano tarate veramente sui fabbisogni reali, e, congiuntamente, di implementare ulteriormente le procedure di mobilità, con prioritaria ed incentivata destinazione delle risorse verso gli uffici giudiziari.

E', peraltro, il caso di evidenziare che i risparmi di spesa, che oggi conseguono alla contrazione assoluta degli organici del personale, appaiono, almeno in parte, non effettivi, in quanto neutralizzati dai maggiori consistenti esborsi che derivano all'Amministrazione dalla scarsità delle risorse umane. Si pensi a tale fine ai danni economici derivanti dalla irragionevole durata dei processi (indennizzi cd. per legge Pinto) e dalle varie disfunzioni dell'apparato organizzativo degli uffici (es. difetti di comunicazioni e notificazioni, sospensione delle udienze, etc.).

In questa sede appare necessario ribadire che siano integrati gli organici della magistratura e che, a tal fine, siano stabilmente banditi due concorsi all'anno sino alla copertura integrale delle attuali, rilevanti, vacanze, prevedendo altresì una riduzione del periodo di tirocinio dei magistrati.

Il Consiglio, alla luce delle suesposte considerazioni,

- dato atto delle gravissime criticità riscontrate, oggetto di segnalazioni da parte di innumerevoli uffici, che denunciano l'insostenibile situazione di scopertura delle piante organiche del personale amministrativo, sollecitando l'adozione di misure urgenti di competenza ministeriale, anche con riferimento allo straordinario carico di lavoro gravante sulla Corte di Cassazione;
- presto atto dei menzionati numerosi interventi operati dal CSM, a sostegno della finalità di maggiore efficienza degli uffici giudiziari, pur con risorse umane sottodimensionate;

Delibera

di trasmettere la presente proposta al Ministro della giustizia perché adotti, con assoluta urgenza, ogni iniziativa nell'ambito delle proprie attribuzioni al fine di:

1. indire con urgenza procedure concorsuali straordinarie volte al reclutamento di un consistente contingente di personale amministrativo, comprensivo di una significativa quota

di unità in possesso di specializzazioni tecniche di tipo informatico, statistico, ingegneristico;

2. avviare ulteriori procedure di mobilità extracompartimentale, assegnando prioritaria destinazione delle risorse agli uffici giudiziari, anche tramite adeguati incentivi, professionali o economici, fissando un termine finale di ultimazione definitiva e certa del passaggio delle nuove risorse agli uffici giudiziari di destinazione;
3. indire due procedure concorsuali all'anno per il reclutamento di magistrati, fino alla completa copertura delle vacanze di organico;
4. ridurre la durata del tirocinio dei magistrati;
5. avviare con urgenza una idonea programmazione di lungo periodo relativa a ciascun ufficio giudiziario, che preveda la valutazione delle necessità pluriennali in funzione della evoluzione della realtà politico sociale, con la previsione altresì di una idonea struttura logistico-organizzativa di sostegno all'attività giurisdizionale, e della realizzazione in termini di urgenza di un efficiente ufficio del giudice.»

La presente proposta viene trasmessa al Ministro della Giustizia.