

OGGETTO: Pratica n. 11/PO/2019 - Parere sul progetto di determinazione delle piante organiche della Corte di Cassazione e della relativa Procura Generale in attuazione dell'art. 1, comma 379, della legge del 30.12.2018 n. 145.

(delibera 17 aprile 2019)

1. Premessa

In data 7 marzo 2019 è stata trasmessa dal Ministero della Giustizia la proposta di rideterminazione delle piante organiche della Corte suprema di Cassazione e della relativa Procura generale.

La competente Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura ha esaminato la proposta ministeriale procedendo, preliminarmente, ai sensi dell'art. 7, primo comma, lett. g) del D.Lgs. 27 gennaio 2006, n. 25, come modificato dall'art. 4, quinto comma, della legge 30 luglio 2007, n. 111, all'acquisizione del parere del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

Il parere del Consiglio direttivo è stato trasmesso al CSM in data 04 aprile 2019 ed è stato analizzato, unitamente alla proposta ministeriale, dalla VII commissione consiliare al fine di valutare le possibili conseguenze che la variazione delle piante organiche, proposta dal Ministro della Giustizia, potrebbe produrre sulla funzionalità della Corte suprema di Cassazione e della relativa Procura generale e, pertanto, sull'efficienza del servizio giustizia.

2. L'aumento della dotazione organica del personale di magistratura.

L'art. 1, comma 379, della legge 30 dicembre 2018, n.145 - legge di stabilità per l'anno 2019 - ha disposto l'aumento del ruolo organico del personale della magistratura ordinaria di 600 unità, stabilendo - attraverso la sostituzione della tabella B, allegata alla legge 5 marzo 1991, n.71, da ultimo modificata dall'art.6 del decreto legge 31 agosto 2016, n.168 convertito, con modificazioni dalla legge 25 ottobre 2016, n.197, con la tabella 2, allegata alla citata legge di stabilità - l'aumento del numero dei posti di dotazione dalle attuali 10.151 unità a 10.751 unità: nello specifico, con la sostituzione della tabella è stato modificato il numero dei magistrati indicati alle lettere *D*), *E*) ed *L*) prevedendo, rispettivamente, l'aumento da 60 a 65 unità del numero dei magistrati con funzioni giudicanti e requirenti direttive di legittimità; l'aumento da 375 a 440 unità del numero dei magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di legittimità e l'aumento da 9.091 a 9.621 unità del numero dei magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di primo e secondo grado, di magistrato distrettuale, di coordinamento nazionale presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e semidirettive di primo grado, di primo grado elevate e di secondo grado.

Lo stesso art.1, comma 379, della citata legge ha poi previsto che la rideterminazione delle piante organiche avvenisse con uno o più decreti del Ministro della Giustizia da adottarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge: con la proposta di decreto oggetto di valutazione, il Ministro della Giustizia ha, pertanto, iniziato a dare attuazione all'aumento della dotazione organica del personale di magistratura.

3. La proposta del Ministro della Giustizia di variazione delle piante organiche della Corte suprema di cassazione e della relativa Procura generale

Come detto, il Ministro della Giustizia ha avviato l'attuazione dell'aumento della dotazione organica del personale di magistratura, iniziando dalle piante organiche della Corte di Cassazione e della relativa Procura generale.

Il legislatore ha previsto un aumento di 5 unità del personale di magistratura con funzioni giudicanti e requirenti direttive di legittimità ed un aumento di 65 unità del personale di magistratura con funzioni giudicanti e requirenti di legittimità.

La proposta ministeriale prevede di distribuire le predette unità aumentando le piante organiche del settore giudicante di 52 unità e quelle del settore requirente di 18 unità: precisamente, sono previsti, per il settore giudicante, 4 nuovi posti di presidente di sezione e 48 nuovi posti di consigliere e, per il settore requirente, 1 nuovo posto di avvocato generale e 17 nuovi posti di sostituto procuratore generale.

La relazione tecnica che accompagna la proposta di decreto ha, anzitutto, ricordato che l'aumento della dotazione organica persegue, in generale, l'obiettivo politico-istituzionale di rendere più efficiente ed efficace il sistema della giustizia italiana *“nella convinzione che gli obiettivi di politica giudiziaria non possano trovare compiuta attuazione senza adeguate risorse umane”*: da qui la *“necessità di dotare l'ordine giudiziario di ulteriori professionalità le quali, distribuite tra merito e legittimità, siano in grado di garantire un'azione più efficace e confacente alle esigenze di sviluppo e modernizzazione del Paese”*.

Sempre sotto questo profilo, la relazione evidenzia che *“alla previsione di aumento dell'organico di magistratura si affianca l'importante disposizione di spesa per la relativa assunzione delle unità indicate in aumento di dotazione, oltre l'allocazione delle risorse finanziarie a copertura dei concorsi già banditi alla data di entrata in vigore della legge stessa”*.

Peraltro, la relazione ricorda che parallelamente all'intervento sulla dotazione organica del personale di magistratura, la stessa legge ha autorizzato il Ministero della giustizia ad assumere 2.903 unità di personale amministrativo nel triennio 2019-2021, che andranno ad aggiungersi alle assunzioni che saranno possibili, dal novembre 2019, grazie al *turn over*, per ulteriori 2.000 unità circa e, quindi, per un totale, nel triennio, di circa 5.000 nuove unità di personale amministrativo: *“un investimento deciso e chiaro sulle risorse umane, agendo, forse per la prima volta, contemporaneamente sul personale amministrativo e su quello di magistratura”*.

Secondo la relazione, infatti, *“l'investimento contemporaneo operato in personale di magistratura e amministrativo offre l'opportunità di avviare una riflessione complessiva sulla revisione e rimodulazione degli organici, mediante l'attuazione delle relative piante organiche condotta il più possibile parallelamente, nell'auspicio di rispondere in modo più adeguato ai fabbisogni dei territori e dei singoli uffici giudiziari”*.

Ciò in quanto *“il corretto dimensionamento delle risorse umane addette al funzionamento del servizio negli uffici giudiziari ed un equilibrato rapporto tra personale di magistratura e personale amministrativo stabile costituiscono uno dei fondamentali obiettivi delle politiche di organizzazione del Ministero...”*.

Con specifico riferimento al personale di magistratura, la relazione, dopo aver ripercorso l'evoluzione storica della relativa dotazione organica, si sofferma sulle esigenze di rafforzamento degli organici collegate alle riforme ordinamentali susseguitesisi negli anni più recenti, nonché agli sforzi in atto per la riduzione delle pendenze ed il contenimento della durata dei giudizi sia civili che penali, segnalando, in particolare, per quanto riguarda gli uffici di legittimità, *“l'aggravarsi della situazione del contenzioso della Corte di cassazione e del complessivo incremento dei procedimenti iscritti”*, le *“esigenze specifiche segnalate nel corso degli ultimi anni dalla stessa Suprema Corte”*, *“l'accresciuta specificità delle competenze in materia internazionale degli uffici di legittimità”*, la *“sempre più incisiva necessità di uniformità interpretativa derivante dagli interventi normativi susseguitesisi negli ultimi anni”* e lo *“sforzo di adeguamento organizzativo e d'innovazione tecnologica recentemente avviato dalla Corte di cassazione e dalla Procura generale”*.

Con specifico riferimento alla proposta di determinazione dei nuovi contingenti degli uffici di legittimità, la relazione ricorda, anzitutto, la situazione di crescente sofferenza che sta attraversando ormai da tempo la Corte di Cassazione, nonostante *“l'eccellente lavoro della magistratura di legittimità”* e l'introduzione, negli ultimi anni, di misure deflative e di revisione ordinamentale; in particolare, viene sottolineato il costante aumento delle sopravvenienze e delle pendenze nel settore civile (soprattutto nella materia tributaria e della protezione internazionale), nonché le difficoltà registratesi anche nel settore penale, nel quale - nonostante un andamento del *Clearance rate* di assoluto rilievo (negli ultimi anni costantemente superiore a 100 e nel 2018 attestatosi al 111%), la diminuzione delle pendenze - che pure si inizia a registrare - appare piuttosto modesta se ragguagliata al lungo periodo con una diminuzione del 3,7% (dal 2009 al 2018 si è passati da 25.560 a 24.609 fascicoli pendenti).

Quanto alla Procura generale, la relazione sottolinea l'esigenza di rafforzamento dell'organico dell'ufficio *“per rafforzare e consolidare la vocazione della Procura generale quale organo incaricato di vegliare sull'osservanza della legge suggellandone l'alta funzione di giustizia”* e per rinforzare il ruolo complessivo di regolazione assegnato alla Cassazione al quale partecipa anche l'ufficio della Procura generale; la relazione segnala, tuttavia, anche l'aggravamento della mole di lavoro derivante dal nuovo sistema della responsabilità disciplinare dei magistrati (a fronte di una diminuzione delle iscrizioni disciplinari passate da 185 del 2009 alle 116 del 2018, si registra infatti una crescita delle iscrizioni predisciplinari, passate dalle 1.413 del 2009 alle 1.637 del 2018), dall'esercizio della funzione di coordinamento e vigilanza sugli uffici territoriali e dall'accrescimento delle attribuzioni in ambito internazionale.

All'esito della suddetta analisi, la relazione evidenzia l'opportunità di utilizzare l'aumento dell'organico dei magistrati che esercitano funzioni di legittimità *“non soltanto per accrescere le capacità di smaltimento dei giudizi pendenti presso la Corte”*, ma anche per *“realizzare un più corretto riequilibrio dell'attuale rapporto di composizione tra gli organici del personale giudicante e del personale requirente”*, attualmente attestato sul valore di 4,93 unità giudicanti per 1 unità requirente, cercando di realizzare una tendenziale approssimazione a quello più favorevole riscontrabile presso i corrispondenti uffici di secondo grado dove sono previste 4,55 unità giudicanti per 1 unità requirente: ciò nella convinzione che il nuovo rapporto tra giudicanti e requirenti di legittimità *“consentirà di rispondere al meglio alle esigenze di affrontare i carichi di lavoro e soprattutto la peculiarità delle materie di competenza della Corte di cassazione e della Procura generale”*.

4. Il parere del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione

Il Consiglio direttivo della Corte suprema di Cassazione, nella seduta del 1 aprile 2019, ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto ministeriale condividendo sostanzialmente la valutazione espressa dalla Commissione per l'analisi dei flussi e delle pendenze che era stata in precedenza investita dell'analisi dello schema di decreto dal Primo Presidente della Corte di Cassazione.

La commissione, in particolare, pur rilevando che *“la carenza di dati relativi alla specificità delle funzioni esercitate dagli Uffici di legittimità (e, in particolare, dalla Procura Generale) priva di una adeguata base conoscitiva l'assimilazione a quelle svolte dagli uffici di merito di secondo grado”*, ha tuttavia concluso che *“tale assimilazione non rappresenta un criterio implausibile, sicché la limitatezza del maggior incremento relativo del numero dei sostituti procuratori generali rispetto a quello dei consiglieri di cassazione e l'assenza di elementi univoci, che possano adeguatamente giustificare e fondare conclusioni diverse da quelle prospettate nella relazione ministeriale, inducono la Commissione ad esprimere - per quanto di propria competenza - parere favorevole allo schema di decreto in oggetto”*.

Il Consiglio direttivo pur rappresentando la possibilità astratta di fornire differenti valutazioni in ordine alla congruità del numero dei magistrati assegnati in aggiunta a ciascun ufficio *“potendosi porre, di volta in volta, l'accento sulle esigenze generali di definizione dei procedimenti correnti e di smaltimento dell'arretrato, sulla rilevanza degli interessi specificamente coinvolti in alcuni settori particolarmente gravati, sulle modificazioni delle modalità di lavoro dei magistrati imposte dall'ampliamento dell'ambito applicativo del rito camerale nel giudizio di legittimità, sull'incidenza di nuove soluzioni organizzative non ancora interamente sperimentate, sull'accresciuto carico di lavoro della Procura generale in conseguenza della riforma del sistema della responsabilità disciplinare dei magistrati e dell'esercizio delle funzioni di coordinamento e vigilanza, nonché dall'ampliamento dei compiti in materia internazionale”* - aspetti, questi, tutti peraltro non trascurati dal Ministero, che ne dà specificamente atto nella relazione tecnica di accompagnamento – ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto ritenendo di poter condividere *“l'avviso espresso dalla Commissione flussi, secondo cui, avuto riguardo anche alla limitata portata dell'incremento relativo del numero dei magistrati assegnati alla Procura generale rispetto a quello dei magistrati assegnati alla Corte, non risulta implausibile il criterio di ripartizione adottato dallo schema di decreto, che riproduce il rapporto quantitativo tra i magistrati addetti ai corrispondenti uffici di secondo grado”*.

5. La valutazione consiliare

Preliminarmente, deve essere espresso l'apprezzamento per la previsione, pur contenuta nella legge di stabilità per l'anno 2019, di stanziare – contestualmente all'aumento della dotazione organica del personale di magistratura - anche le risorse necessarie ad espletare le corrispondenti procedure assunzionali.

Ugualmente apprezzabile è la previsione, pur contenuta nella citata legge, dello stanziamento delle risorse necessarie all'assunzione di un importante contingente di personale amministrativo, dovendosi condividere l'impostazione ministeriale secondo la quale il miglioramento del servizio giustizia non può prescindere dal rafforzamento anche delle strutture amministrative.

Con riguardo alla proposta di decreto ministeriale di rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura negli uffici di legittimità, anche il parere del Consiglio Superiore della Magistratura non può che essere favorevole.

Non vi è dubbio, infatti, che il rafforzamento della giurisdizione di legittimità, attraverso l'aumento delle piante organiche della Corte e della Procura generale, costituisce lo strumento fondamentale per porre rimedio alle criticità evidenziate nella relazione tecnica di accompagnamento allo schema di decreto ministeriale ed ulteriormente evidenziate nel parere del Consiglio direttivo.

Il dato del *clearance rate* costantemente elevato tanto per il settore civile, quanto per quello penale (dove, come visto, ha raggiunto, nel 2018, il ragguardevole livello di 111%) dimostra che soltanto l'aumento del numero dei magistrati di legittimità potrà consentire di far fronte non solo alla grave situazione del contenzioso della Corte di Cassazione e del complessivo incremento dei procedimenti iscritti, specie nell'ultimo triennio, ma anche di far fronte alle accresciute specificità delle competenze in materia internazionale degli uffici di legittimità ed alla ricordata fondamentale funzione nomofilattica di cui è assegnataria la Corte suprema di Cassazione e alla quale partecipa, sempre più incisivamente, anche la relativa Procura generale.

La relazione al decreto ministeriale ha, infatti, evidenziato chiaramente la situazione di totale svantaggio dei carichi di lavoro della giustizia di legittimità italiana rispetto a quelli dei giudici di magistrature superiori di alcuni Paesi europei con ordinamenti parzialmente comparabili.

Dai dati del rapporto Cepej 2018 risulta, infatti, che:

- a fronte di 226 sopravvenienze per ogni giudice italiano di legittimità (affari civili e penali complessivamente considerati), il numero delle sopravvenienze in Spagna è di 173 ed in Francia di soli 81;
- a fronte di 378 pendenze (sempre civili e penali assieme) per ogni giudice italiano di legittimità, vi sono 167 pendenze per i giudici spagnoli e 75 per quelli francesi.

Se si considera che il dato del *clearance rate*, come detto, ha già raggiunto indici costantemente elevati che pongono le *performance* dei giudici di legittimità italiani tra i più elevati tra i Paesi considerati, appare evidente che soltanto l'aumento degli organici potrà consentire di affrontare più adeguatamente le criticità sopra illustrate.

Per quanto riguarda la ripartizione dei contingenti tra Cassazione e Procura generale, ritiene il Consiglio di dover condividere il parere del Consiglio direttivo della Corte secondo cui, *“avuto riguardo anche alla limitata portata dell'incremento relativo del numero dei magistrati assegnati alla Procura generale rispetto a quello dei magistrati assegnati alla Corte, non risulta implausibile il criterio di ripartizione adottato dallo schema di decreto, che riproduce il rapporto quantitativo tra i magistrati addetti ai corrispondenti uffici di secondo grado”*.

Tanto premesso, il Consiglio Superiore della Magistratura
delibera

di esprimere parere favorevole alla proposta del Ministro della Giustizia di rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura negli uffici di legittimità”.