

**Doc. XXIII**

**n. 1**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

*(istituita con legge 1° ottobre 1996, n. 509)*

(composta dai senatori: *Del Turco*, Presidente, *Diana Lorenzo*, *Curto*, Segretari; *Arlacchi*, *Battafarano*, *Centaro*, *De Santis*, *De Zulueta*, *Figurelli*, *Firrarello*, *Florino*, *Greco*, *Lombardi Satriani*, *Misserville*, *Mungari*, *Novi*, *Occhipinti*, *Pardini*, *Pelella*, *Peruzzotti*, *Pettinato*, *Robol*, *Russo Spena*, *Serena*, *Veraldi*; e dai deputati: *Mancuso*, *Vendola*, Vice Presidenti; *Ballaman*, *Borghesio*, *Bova*, *Bruno*, *Carrara*, *Folena*, *Foti*, *Gambale*, *Giocalone*, *Iacobellis*, *Lumia*, *Mangiacavallo*, *Mantovano*, *Martusciello*, *Miccichè*, *Molinari*, *Napoli*, *Olivo*, *Riva*, *Saponara*, *Scalia*, *Scozzari*, *Veneto*)

**Relazione sulla funzionalità degli uffici giudiziari**

(Relatore: onorevole SCOZZARI)

*approvata dalla Commissione nella seduta dell'8 aprile 1997*

—————  
**Comunicata alle Presidenze il 9 aprile 1997**

*ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° ottobre 1996, n. 509*





*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL  
FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 9 aprile 1997  
Prot. n. 895/ Comm. antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1 ottobre 1996, la Relazione sulla funzionalità degli uffici giudiziari che la Commissione parlamentare d'inchiesta, che mi onoro di presiedere, ha approvato all'unanimità nella seduta dell'8 aprile scorso.

Con i migliori saluti.

  
Ottaviano Del Turco

-----  
Senatore Avv. Nicola Mancino  
Presidente del  
Senato della Repubblica





*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL  
FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 9 aprile 1997  
Prot. n. 294/Comm. antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1 ottobre 1996, la Relazione sulla funzionalità degli uffici giudiziari che la Commissione parlamentare d'inchiesta, che mi onoro di presiedere, ha approvato all'unanimità nella seduta dell'8 aprile scorso.

Con i migliori saluti.

  
Ottaviano Del Turco

-----  
Onorevole dr. Luciano Violante  
Presidente della  
Camera dei Deputati



## LA FUNZIONALITÀ DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

Dalle audizioni del ministro di grazia e giustizia, professor Giovanni Maria Flick, del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, professor Carlo Federico Grosso e dei consiglieri dottor Claudio Castelli, dottor Sergio Lari, dottor Libertino Alberto Russo è emerso fra l'altro, il problema della carenza degli organici in magistratura.

È di tutta evidenza come le numerose e croniche scoperture nelle piante organiche degli uffici giudiziari incidano, in generale, negativamente sulla qualità della risposta alla richiesta di giustizia da parte dei cittadini e, nello specifico delle regioni meridionali, nonché di quelle del centro-nord nelle quali le organizzazioni criminali si stanno insediando o consolidando, indeboliscano l'azione di contrasto alle stesse. Il secondo aspetto del problema non può essere né ignorato, né sottovalutato da questa Commissione parlamentare che, proprio per adempiere ai suoi compiti istituzionali, ha il dovere di accertarne le cause e suggerire al Parlamento le soluzioni possibili.

L'urgenza di un nostro intervento è giustificata dalla drammaticità della situazione - così come essa è stata rappresentata e documentata - nonché dalla consapevolezza del ruolo importante giuocato dalla magistratura nella repressione del fenomeno mafioso in tutte le sue articolazioni e dislocazioni, che si estendono ben oltre i confini territoriali «tradizionali».

Tale intervento è ancor più giustificato oggi, dato che le alte percentuali di vacanze nelle piante organiche di importanti uffici giudiziari delle regioni meridionali costituiscono un impedimento alla celebrazione di processi in primo e secondo grado contro numerosi esponenti di organizzazioni criminali. A ciò consegue la scarcerazione di molti imputati per la scadenza dei termini di custodia cautelare e, comunque, una inammissibile vanificazione delle attività di indagine e giudiziaria, con grave caduta di credibilità dello Stato di diritto.

Per una maggior comprensione della situazione, sembra opportuno riportare i dati acquisiti nel corso delle audizioni citate o tratti dalla documentazione inviata alla Commissione.

A livello nazionale vi sono 8.959 posti di magistrato e, a fronte di questo numero, vi è una scoperta di 1.107 unità, pari al 13 per cento del totale. Con riferimento alle regioni in cui si rilevano fenomeni di criminalità organizzata, i dati sono pressochè omogenei al livello nazionale per quanto riguarda la Puglia e la Campania, mentre per la Sicilia e la Calabria la percentuale di scoperta è sensibilmente maggiore. E, infatti, in Campania, su 1.170 posti, la scoperta è di 142 posti, pari al 12,13 per cento; in Puglia su 481 posti, vi è una scoperta di 58 posti pari al 12,03 per cento; in Sicilia su 1.069 magistrati vi sono 104 scoperte, pari

al 17,21 per cento; in Calabria su 479 posti, vi è una scopertura di 102 posti, pari al 21,29 per cento.

È da precisare, inoltre, che in Sicilia e in Calabria e in alcune sedi particolarmente a rischio, anche del centro-nord, si sono determinate situazioni di notevole disagio, come di seguito esemplificativamente indicate.

In Calabria, come rilevato dalla X Commissione del Consiglio superiore della magistratura, al 30 dicembre 1994 vi erano solo 19 procedimenti penali per criminalità organizzata, saliti a 81 sino all'ottobre del 1996: a questi processi, che debbono essere celebrati in primo grado, debbono sopperire gli otto magistrati della Procura della Repubblica di Reggio Calabria.

A questo dato allarmante si deve aggiungere quello delle 1.400 persone indagate, nell'ambito di 142 procedimenti penali, soltanto per il biennio 1995-96, procedimenti in fase di indagini preliminari, che non si sa come potranno essere celebrati, dato che gli otto sostituti dovrebbero garantire, ciascuno, la presenza in circa 11 procedimenti in fase dibattimentale di primo grado.

Del pari grave è la situazione della Corte d'appello di Reggio Calabria dove 16 consiglieri, addetti al penale e al civile, dovrebbero celebrare decine di nuovi processi. Sono, infatti, pendenti a dibattimento in primo grado 83 nuovi processi di criminalità organizzata, di cui uno con più di 500 imputati: processi che già trovano difficoltà ad essere affrontati in primo grado e che inevitabilmente arriveranno in appello.

La rilevante carenza di magistrati di appello a Caltanissetta (il 50 per cento dell'organico) è, inoltre, un dato particolarmente grave, non essendo pensabile che soli cinque magistrati possano celebrare in secondo grado alcune decine di nuovi processi di prossimo inizio e, tra questi, diversi tronconi dei processi per le stragi di Capaci e via D'Amelio.

Una situazione di disagio si ha anche nella Corte d'appello di Palermo dove un organico di circa 25 consiglieri del settore penale dovrebbe garantire la celebrazione di tutti i nuovi processi provenienti dai tribunali di Palermo, Termini Imerese, Agrigento, Sciacca, Marsala e Trapani.

All'organico della Direzione distrettuale antimafia di Venezia sono assegnati solo tre sostituti procuratori sugli otto complessivi della procura e ad essi vengono assegnati anche i processi ordinari, pur in presenza di strutturate organizzazioni criminali di stampo mafioso, quali quella denominata «mafia del Brenta».

\* \* \*

L'analisi della situazione deve partire da alcuni dati di fatto e da alcune considerazioni sui quali non sembrano possano esserci divergenze.

Il ruolo organico della magistratura è previsto dalla tabella B allegata alla legge 9 agosto 1993, n. 295, in numero di 9.109 unità, di cui 8.959 ripartiti negli uffici giudiziari (6.639 assegnati agli uffici giudi-



canti e 2.320 a quelli requirenti) e 150 residui riservati agli uditori giudiziari senza funzioni - neo assunti in tirocinio - (quando questi siano presenti in numero maggiore, occupano i posti vacanti nel ruolo ordinario costituendo una peculiarità del sistema che andrebbe corretta), mentre, a fronte di questo ruolo, vi è la pianta organica costituita dall'insieme dei posti attribuiti agli uffici giudiziari. I posti che risultano oggi complessivamente coperti (compresi i magistrati fuori ruolo, senza funzioni giurisdizionali o sospesi) sono 8.638 e, pertanto, le vacanze sono pari a 471 unità.

Nella pianta organica degli uffici giudiziari, però, sono vacanti 1.107 posti in quanto, ai 471 posti vacanti nell'organico complessivo, vanno aggiunti i fuori ruolo, gli uditori assunti ma ancora senza funzioni, i magistrati sospesi dal servizio.

I magistrati effettivamente presenti negli uffici giudiziari nell'esercizio delle loro funzioni sono, quindi, 7.832 e di questi 5.846 sono assegnati agli uffici giudicanti (a fronte di un organico di 6.639 posti) e 1.986 agli uffici requirenti (a fronte di un organico di 2.320 posti).

L'attuale ordinamento rende impossibile garantire la integrale copertura delle piante organiche degli uffici anche in concomitanza di un ruolo organico completo e ciò per alcune peculiari situazioni quali:

a) il considerevole periodo di tempo impiegato per l'espletamento del concorso che impegna nel ruolo organico i posti banditi anche se i magistrati, formalmente assunti e da destinare ai posti così impegnati, non sono utilizzabili perchè tenuti a completare il necessario periodo di tirocinio;

b) l'utilizzazione in funzioni diverse da quelle giurisdizionali di numerosi magistrati per distacco al Ministero, alla Corte costituzionale, al Consiglio superiore della magistratura, per mandato parlamentare o fuori ruolo per altri motivi: i relativi posti lasciati liberi non possono essere messi a concorso perchè si supererebbe il limite numerico del ruolo organico stabilito per legge. Il numero dei magistrati distaccati andrebbe ridotto, tenendo però presente la necessità di una loro utilizzazione nel ruolo di supporto alla attività di tali organi;

c) la destinazione di 74 magistrati come applicati alla Corte di cassazione o alla Procura generale presso detta Corte: in corrispondenza di queste applicazioni, la legge 21 maggio 1956, n. 489, prevede che siano lasciati liberi altrettanti posti negli uffici di merito, con conseguente scopertura delle piante organiche;

d) le assenze temporanee, ma di lungo periodo, previste dalla legge.

In atto sono in fase di espletamento procedure concorsuali per 602 posti (superiori al numero complessivo - 471 - delle vacanze del ruolo organico) che si concluderanno, presumibilmente, entro il 1998, mentre è stato bandito, con decreto ministeriale del 24 gennaio 1997, un ulteriore concorso a 300 posti, le cui prove scritte saranno espletate entro il mese di giugno 1997.

La normativa vigente consente di mettere a concorso i posti disponibili all'epoca del bando, nonchè quelli che si renderanno disponibili

nei cinque anni successivi e, quindi, non è possibile bandire concorsi per altri posti pur essendovi - per i meccanismi sopra indicati - oltre 1.000 vacanze negli uffici giudiziari.

Non è razionale affrontare il problema di queste vacanze con il continuo spostamento di magistrati dal settore civile a quello penale, anche perchè è di tutta evidenza la crisi profonda in cui da molti anni versa la giurisdizione civile: una crisi che, anche a causa dei vuoti nelle piante organiche, rischia di diventare ancor più irreversibile in concomitanza con la recente riforma del codice di rito.

Non è, del pari, pensabile di risolvere lo stesso problema con il trasferimento di magistrati dal nord al sud o da un distretto all'altro, dato che carenze di organici e vacanze interessano tutti i distretti, compresi quelli delle regioni del centro-nord. Va, comunque, tenuto sempre presente che, per la necessaria «rigidità» del ruolo organico, ad ogni ampliamento della pianta organica di un ufficio giudiziario, deve corrispondere la soppressione di un corrispondente numero di posti in altri uffici giudiziari.

Va anche ricordato che, dal 1986 ad oggi, gli organici della magistratura sono stati aumentati di 2.000 unità e l'ultimo aumento, del 1994, è stato di 600 unità: la maggioranza di questi magistrati è stata destinata alle regioni meridionali proprio su indicazione di questa Commissione parlamentare.

Ciò spiega anche il notevole aumento di magistrati in alcuni uffici giudiziari. Nel 1986 la Procura di Palermo contava 20 magistrati, mentre oggi ne conta 55; quella di Caltanissetta è passata da 4 a 14; quella di Reggio Calabria è passata da 5 a 17.

La situazione della copertura dei posti vacanti nei vari uffici è radicalmente cambiata in questi ultimi anni. Nel 1985 per l'ultima volta il Consiglio superiore della magistratura aveva dato la precedenza assoluta a Milano, sede dove nessuno voleva recarsi, mentre dopo quella data - come si è detto anche in relazione ai 600 posti dell'ultimo aumento del ruolo organico - sono stati privilegiati gli uffici giudiziari del sud dove, tra l'altro, è stato inviato il 75 per cento degli uditori del penultimo concorso e il 77 per cento dell'ultimo.

Altro problema, mai risolto a causa della coalizzazione di opposizioni provenienti da magistrati, avvocati e, soprattutto, dalle comunità interessate, è quello della revisione delle circoscrizioni giudiziarie fondata su criteri di efficienza e di effettivo fabbisogno di giustizia esistente nelle diverse aree del Paese, per un vero riequilibrio dei carichi di lavoro tra i magistrati e una loro più razionale utilizzazione sul territorio. A tal proposito la Commissione auspica l'approvazione sollecitata di una legge delega che, sulla base di criteri oggettivi e condivisibili, risolva finalmente questo ultradecennale problema.

Alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie si ricollega l'urgenza di una revisione delle piante organiche degli uffici giudiziari che tenga conto di alcuni criteri tra di loro complementari e che la Commissione ha individuato negli indici Istat, nel bacino di utenza, regionale o distrettuale, nel tipo di procedimenti penali, anche in

relazione alla tipologia dei reati e al numero degli imputati, nonché nella pendenza e nella sopravvenienza di procedimenti civili.

Bisogna ulteriormente rilevare che sul territorio vi sono 165 tribunali (un numero elevato che poteva essere in parte giustificato da situazioni di isolamento geografico o di concentrazione demografica ormai radicalmente mutate), 50 dei quali hanno meno di otto magistrati in organico.

Da calcoli effettuati, anche a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale in tema di incompatibilità, emerge che un tribunale, per poter funzionare, dovrebbe avere un organico composto da un numero di dieci (ma c'è chi, più realisticamente, lo indica in venti) magistrati giudicanti, compreso il presidente, al fine di poter contemplare un collegio penale e un collegio civile (quest'ultimo dovrebbe occuparsi anche di tutti i casi in cui esiste un problema di incompatibilità), nonché un giudice per le indagini preliminari e un giudice per l'udienza preliminare.

A questa situazione può essere posto rimedio - oltre che con la istituzione del giudice unico di primo grado - con una revisione delle circoscrizioni giudiziarie, per una più razionale utilizzazione delle risorse umane e per un adeguamento della geografia giudiziaria alla realtà del nostro Paese, proprio alla luce delle profonde modificazioni che si sono avute, dal dopoguerra in poi, soprattutto con le migrazioni interne, con lo sviluppo della rete delle comunicazioni e con l'uso sempre più rilevante degli strumenti informatici.

Alla politica della razionalizzazione degli organici in magistratura deve essere correlata quella degli organici del personale amministrativo. Dal 1990 in poi sono stati assunti circa 20.000 dipendenti amministrativi e di questi 5.000 nel solo 1996 (oltre il 10 per cento dell'organico effettivo), a fronte di 430 cessazioni per pensionamento o dimissioni (1.128 funzionari di cancelleria e 2.031 operatori amministrativi).

Questa massiccia immissione, però, a giudicare dalle continue richieste provenienti dai capi degli uffici, non sembra aver migliorato significativamente la situazione.

\* \* \*

Nell'immediato, una soluzione razionale, indicata sia dal Ministro di grazia e giustizia che dal Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, sembra essere quella di un aumento del ruolo organico della magistratura, non indiscriminato, ma mirato a consentire la maggiore corrispondenza possibile tra la copertura del ruolo organico e quella sia delle piante organiche degli uffici che del Ministero di grazia e giustizia e di altri organi, come il Consiglio superiore della magistratura o la Corte costituzionale, per i quali, per legge, è prevista l'utilizzazione di magistrati ordinari, evitando che la destinazione di magistrati a funzioni diverse da quelle giurisdizionali o a funzioni di cassazione in sede di applicazione, ovvero le assenze per rilevanti periodi di tempo, comportino un corrispondente svuotamento degli uffici di merito.

Ciò - previo un corrispondente aumento del ruolo organico della magistratura - potrebbe ottenersi prevedendo l'inserimento dei posti per gli applicati alla cassazione e alla procura generale nelle piante organiche dei rispettivi uffici, nonchè considerando vacanti i posti lasciati liberi dai magistrati collocati fuori ruolo per coprirli, quindi, con le procedure concorsuali ordinarie.

Per consentire poi la prosecuzione del lavoro assegnato ai magistrati che, pur impossibilitati ad espletare il servizio per un lungo periodo, continuano ad occupare il posto nella pianta organica, il Ministro di grazia e giustizia e il Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, concordemente, hanno proposto la creazione - sull'esempio di altri sistemi giudiziari europei - di un corpo di «magistrati distrettuali», ripartiti per distretto e assegnati di volta in volta a fronteggiare le «emergenze».

La proposta non è condivisa da parte della Commissione anche se, comunque, sarebbe necessario prevedere, con legge ordinaria, un qualche tipo di mobilità o di applicazioni che, rispondendo a criteri oggettivi e ad un sistema tabellare predeterminato, possa ovviare ai disagi provocati da scoperture che si protraggono per lungo tempo.

Un altro problema da risolvere è quello della lunghezza dei tempi del concorso per gli uditori giudiziari, altro grave freno alla copertura dei posti in organico.

Dal momento del bando all'immissione in servizio, infatti, un concorso dura, mediamente, dai due ai tre anni. Per detti concorsi presentano domanda ormai circa 10.000 candidati ed hanno espletato le prove scritte nell'ultimo concorso circa 2.800 di essi (e ciò determina tempi lunghissimi per la correzione di circa 8.400 elaborati scritti), la metà dei quali - anche per la scarsa preparazione - potrebbe agevolmente essere esclusa dal sostenere la prova scritta con un qualche metodo di preselezione come quello già adottato per il concorso notarile.

Una riprova della scarsa preparazione giuridica di molti candidati è data dalla ricorrente impossibilità di coprire interamente il numero di posti messi a concorso e, pertanto, appare opportuna la pronta istituzione di un meccanismo di preselezione, per il quale, peraltro, sono già stati presentati alcuni disegni di legge.

È da tener presente inoltre che, anche a causa di tale lentezza, l'aumento di organici di cui si è detto - e che ha interessato in modo particolare le regioni meridionali - non ha avuto risultati concreti.

Connesso al problema della insufficienza degli organici vi è quello della impossibilità di coprire i posti in organico nelle sedi disagiate, per i quali non vengono presentate domande di trasferimento e ai quali possono essere destinati d'ufficio solo gli uditori giudiziari: esempio limite quello di due uditori giudiziari destinati a Gela e che si sono dimessi dall'ordine giudiziario pur di non ricoprire i posti loro assegnati.

Si pone, quindi, per la copertura di dette sedi il problema di attivare normativamente una serie di incentivi che le rendano «appetibili» sia per le agevolazioni logistiche immediate che per i successivi trasferimenti. Sembra inutile, infatti, aumentare il numero di posti in pianta organica se poi nessun magistrato vorrà assumere le funzioni in quelle se-

di giudiziarie ed è più opportuno che in tali sedi, frequentemente interessate da gravi fenomeni di criminalità organizzata, svolgano le funzioni magistrati in possesso di esperienza superiore a quella degli uditori.

Il Consiglio superiore della magistratura - oltre, come detto, al potere di assegnare alle sedi disagiate gli uditori giudiziari - ha anche il potere di assegnare magistrati alle Corti d'appello, ma l'istituto del trasferimento coattivo sino ad ora ha dato risultati pratici assolutamente nulli.

Per evidenziare, innanzitutto, i tempi lunghissimi e la farraginosità della procedura che un trasferimento d'ufficio comporta, è da osservare che la definizione delle sedi di necessaria copertura è vincolata ad una doppia pubblicazione senza esito - che prende un periodo tra i sei e gli otto mesi - e ad una valutazione del Consiglio circa l'urgenza della copertura.

L'individuazione dei magistrati da trasferire d'ufficio è ancorata, da un lato ad un complicato calcolo aritmetico della copertura d'organico a livello distrettuale e, dall'altro, alla scelta del magistrato da trasferire operata in base alla minore anzianità di ruolo, prendendo in considerazione coloro che abbiano, comunque, un'anzianità di servizio non inferiore a cinque anni, abbiano assunto effettivo servizio nell'ufficio di provenienza da almeno due anni e svolgano funzioni identiche a quelle inerenti il posto da coprire.

Con questa procedura, non è difficile immaginare che sono stati pochissimi i casi in cui si sia potuta iniziare una procedura di trasferimento d'ufficio e portarla a compimento.

Una volta che ciò è avvenuto, i magistrati trasferiti si sono rivolti al TAR e, anche per effetto della sospensiva loro concessa, con conseguente blocco automatico del trasferimento, si sono avuti i seguenti risultati:

per quanto riguarda i magistrati d'appello, dal 1991 ad oggi, sono stati effettuati solo dodici trasferimenti d'ufficio e di questi solo sette sono risultati definitivi;

per quanto riguarda i magistrati di tribunale, su sei trasferimenti d'ufficio nessuno ha avuto successo.

Il Consiglio, pertanto, ha cercato di creare un istituto non previsto dalla legge, ma che si riteneva consentito: il trasferimento d'ufficio dietro disponibilità. È stata chiesta preventivamente ai magistrati la disponibilità ad essere trasferiti d'ufficio in modo da poter godere di quei limitatissimi incentivi oggi previsti: la possibilità di essere trasferiti senza legittimazione prima della scadenza del periodo di almeno quattro anni di permanenza nell'ufficio e la corresponsione della modesta indennità prevista per il trasferimento d'ufficio.

Con questo istituto sono stati, così, trasferiti 36 magistrati in sedi di corte d'appello e 10 magistrati in sedi di tribunale, sedi in maggioranza esposte a rischio, come Palermo, Caltanissetta e Reggio Calabria.

Si teme, però, che questo strumento, che pure ha dato un qualche modesto risultato (sicuramente migliore, come si è visto, rispetto al nor-

male trasferimento d'ufficio), possa essere eliminato in quanto, con una recente sentenza, il Consiglio di Stato ha chiesto come si possa considerare il trasferimento d'ufficio dietro disponibilità come un trasferimento d'ufficio, dato che per legge i trasferimenti sono quelli d'ufficio o a domanda e non è possibile applicare il piccolo incentivo della indennità di missione per questo *tertium genus* non previsto dalla legge.

Non è realistico, inoltre, pensare a concorsi su base regionale al fine di vincolare i vincitori alla permanenza nelle regioni a rischio dato che, se vi sono moltissimi giovani della Campania che superano il concorso, lo stesso non può dirsi per la Calabria e la Sicilia: nell'ultimo concorso, per i due distretti di Catanzaro e Reggio Calabria, i vincitori calabresi sono stati solo cinque, mentre per la Sicilia i vincitori siciliani sono stati solo venti.

Come si è detto, si pone il problema di attuare una seria politica di incentivi, prevista da un intervento legislativo, dato che gli strumenti sino ad oggi a disposizione del Consiglio superiore della magistratura e del Ministero di grazia e giustizia si sono rivelati insufficienti per la copertura dei posti delle sedi disagiate.

Vanno esclusi gli incentivi di carriera perchè rischierebbero di innescare problemi di disparità di trattamento non accettabili, nonchè questioni di legittimità costituzionale per lo scavalco di magistrati nella graduatoria in virtù di anni di anzianità fittizia. Ciò, tra l'altro, rischierebbe di dequalificare le funzioni direttive perchè per le stesse, per effetto di tale anzianità, potrebbero essere preferiti magistrati sostanzialmente meno idonei di altri più preparati, e solo per aver trascorso alcuni anni in sedi disagiate.

Vanno, del pari, esclusi gli incentivi di natura economica consistenti in aumenti di stipendio, perchè potrebbero creare effetti di trascinalamento all'interno dell'ordine giudiziario (il cosiddetto «galleggiamento») o anche rivendicazioni economiche similari per altri impiegati pubblici operanti nella stessa sede.

Bisogna, comunque, pensare ad incentivi di altra natura, tali da non costringere i magistrati a subire delle perdite economiche per il solo fatto di prestare servizio in una sede disagiata.

Tenuto conto che spesso i magistrati trasferiti in una sede disagiata provengono dal centro-nord, si potrebbe riconoscere loro una speciale indennità di missione in funzione del lavoro specificamente svolto in detta sede di destinazione. Attualmente, l'indennità spetta ad ogni magistrato che venga inviato in missione anche a soli trenta chilometri di distanza dall'ufficio d'origine e non è ragionevole ritenere che si possa corrispondere la stessa indennità sia per la missione da Milano a Bergamo che per quella da Milano a Gela.

I magistrati trasferiti in una sede non richiesta, inoltre, spesso preferiscono lasciare la famiglia nella località di origine per non sommare ai propri problemi logistici e di adattamento anche quelli familiari e, pertanto, un ulteriore incentivo potrebbe essere quello di garantire loro alcuni viaggi all'anno, allo scopo di tornare più di frequente a casa e di attutire ulteriormente il disagio della lontananza.

Nel caso in cui i magistrati trasferiti preferissero il ricongiungimento familiare, altro incentivo possibile da attivare, con la collaborazione delle altre amministrazioni dello Stato, sarebbe quello del trasferimento privilegiato del coniuge - se dipendente pubblico - nella sede di destinazione disagiata.

I magistrati trasferiti in sedi disagiate e, in particolare, gli uditori giudiziari di prima nomina, incontrano grandi difficoltà nel reperire gli alloggi. In territori di mafia, infatti, essi debbono essere assolutamente sicuri della proprietà dell'abitazione e spesso, non avendo questa certezza, sono costretti a rinunciare a contratti di locazione favorevoli. A volte, invece, si trovano di fronte a forme speculative e sono costretti a sottostare a contratti esosi e insostenibili.

Anche in tali casi, una forma di incentivo potrebbe essere modulata tra una qualche indennità speciale per l'alloggio e forme di collaborazione tra il Ministero e gli enti locali per il reperimento di edifici da mettere a disposizione.

Risulta che una tale esperienza di facilitazione logistica sia già stata sperimentata, con successo, a Milano.

Altro incentivo, non di carriera come già si è detto, potrebbe essere la previsione di un punteggio aggiuntivo o di preferenza assoluta per il trasferimento successivo, in modo da permettere al magistrato che si reca in una sede disagiata di avere, dopo quattro anni di permanenza per gli uditori e sei anni per i magistrati trasferiti a domanda, il riconoscimento di una posizione che permetterà la priorità nei trasferimenti successivi.

Vi è da ricordare, infatti, che accanto alle sedi non richieste vi sono quelle molto ambite, alle quali si può accedere solo dopo vari anni di servizio e di peregrinazioni. Molti magistrati, specie quelli determinati a tornare, prima o poi, nella loro città di origine, posti in condizione di scegliere tra un breve periodo di sacrifici in una sede disagiata e un lungo periodo di peregrinazione attraverso l'Italia, sceglierebbero la prima soluzione.

Il problema degli incentivi è centrale nella politica dei trasferimenti, a meno che non si voglia abbandonare il principio costituzionale della inamovibilità dei magistrati, posto a fondamento della loro indipendenza.

La Commissione offre alla riflessione del Parlamento queste proposte, auspicando riforme legislative che portino al superamento di alcuni tra i più importanti ostacoli che l'attività di contrasto alle organizzazioni criminali incontra per la carenza di magistrati e la non ottimale organizzazione giudiziaria sul territorio.

