

SCHEDA N.7

LA GEOGRAFIA GIUDIZIARIA

1. *Il possibile miglioramento dell'organizzazione del servizio dopo una progressiva ed indifferibile riforma delle circoscrizioni giudiziarie.*

La magistratura associata ritiene non più differibile un complessivo intervento sulla geografia giudiziaria. Sul punto appaiono particolarmente rilevanti le conclusioni raggiunte dalla *Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica* (CTFP) – in collaborazione anche con rappresentanti del Ministero della giustizia – al quale si è data ampia diffusione sulla stampa alla fine del 2007.

Nell'analisi dell'intricato groviglio di problemi, la CTFP ha affermato che le inefficienze del sistema-giustizia determinano gravi costi sociali – in termini di mancato servizio alla collettività – ed economici rispetto alla necessità di certezza giuridica del sistema economico nel suo complesso.

A queste gravi diseconomie, si aggiungono poi i costi diretti per il bilancio pubblico, in quanto lo Stato è tenuto a garantire un'equa riparazione in favore di chi ha dovuto subire i tempi "non ragionevoli" del processo civile o penale.

Per affrontare tali inefficienze, il documento vuole prospettare – tra altri rimedi – alcune misure di carattere organizzativo e di sistema, che concernono proprio la revisione della dimensione, e quindi della geografia, degli uffici giudiziari, attesa l'esistenza di rilevanti "economie di scala" non sfruttate e l'indispensabilità di una riallocazione delle (insufficienti) risorse disponibili fra i 166 uffici giudiziari esistenti, alla luce degli osservati squilibri nella ripartizione dei carichi di lavoro complessivi tra gli uffici metropolitani (5), gli uffici medio-grandi (circa 60) e gli uffici piccoli e piccolissimi (circa 100).

2. Le criticità fondamentali rilevate dalla CTFP

Dal lato dell'offerta, gli interventi più significativi, possono riguardare sia una migliore allocazione delle risorse disponibili fra gli uffici giudiziari esistenti sia, nel medio periodo, la revisione della geografia degli uffici stessi¹.

Circa il primo profilo, la variabilità che si osserva negli indici di carico di lavoro² dei magistrati di Corte di appello, in materia penale e civile (v. tabella allegata), rappresenta un esempio di come, in alcuni casi, l'allocazione delle risorse effettivamente impiegate³ possa essere ripensata in funzione di una più immediata corrispondenza alla effettiva ripartizione della domanda di giustizia.

Riguardo agli aspetti di geografia giudiziaria, il principale profilo riguarda la dimensione degli uffici giudiziari.

Elaborazioni approfondite sul tema, svolte qualche anno fa dalla *Commissione tecnica per la spesa pubblica* del Ministero del Tesoro⁴ su dati disaggregati per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere, evidenziavano l'esistenza nell'organizzazione giudiziaria, come già anticipato, di possibili e rilevanti "economie di scala" non sfruttate.

I risultati di tale analisi, e di successivi approfondimenti svolti nella letteratura di settore⁵, portano l'ANM a condividere questo studio, secondo cui un importante elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risiede proprio nella dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari.

La produttività del magistrato risulta, infatti, crescente in funzione dell'aumento delle dimensioni del tribunale in cui opera, e questo effetto-additivo è da attribuire, oltre a diversi fattori organizzativi (migliore gestione del personale e delle attrezzature), anche a rilevanti "economie di specializzazione".

In un tribunale di grandi dimensioni, il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto.

E' noto che la ripetuta attività su una materia specifica (ad es., controversie in materia societaria) consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato – attraverso un processo di crescita professionale per apprendimento sul campo (*learning by doing*) – che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro sempre decrescente.

Il che equivale a dire che – a parità di ore di lavoro impiegate – il giudice diviene più produttivo.

Tali "economie di specializzazione" non sono ovviamente possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice deve occuparsi delle questioni più disparate.

In queste sedi, infatti, lo stesso giudice decide spesso in materia sia civile che penale (i cd. tribunali mono-sezionali, cioè con meno di 15 giudici).

1 Cfr. "Libro verde sulla spesa pubblica" 2007.

2 L'indice di carico di lavoro è pari al rapporto tra il numero di procedimenti iscritti e il numero dei giudici al 31 dicembre di ciascun anno.

3 Circa l'impiego delle risorse nel sistema-justizia, si segnala che gli indicatori ufficiali a livello europeo denotano che l'Italia impiega risorse che sono in media rispetto agli altri 46 paesi del Consiglio d'Europa. Il *gap* di efficienza, dunque, è tutto da rinvenire in problema aventi natura diversa (farraginosità dei riti processuali, eccesso di garanzie formali, insufficiente organizzazione, etc.): su questo versante, dunque, si dovrebbe maggiormente e celermente intervenire.

4 Cfr. Antonelli-Marchesi (1999): *Dimensione e composizioni ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell'introduzione del giudice unico*, Commissione tecnica della spesa pubblica, Ricerche n. 19.

5 Cfr. D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, il Mulino, Bologna, pagg. 39 – 60.

La rilevanza delle *economie di specializzazione* è nel nostro ordinamento amplificata dal fatto che la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata quasi esclusivamente alle esperienze maturate nel corso della carriera.

Le analisi sopra citate evidenziano un segnale importante.

Quando le dimensioni degli uffici giudiziari divengono troppo elevate (impiegando un numero di magistrati superiore a 80), si riscontra una perdita di efficienza legata al *sovra-dimensionamento*; ma tale perdita appare di gran lunga inferiore a quella che si ha nel caso inverso di *sotto-dimensionamento* (numero complessivo di magistrati inferiore a 20).

Il che non deve distoglierci dalla ricerca della "*dimensione ottimale*", ma deve indurci a temere più l'errore per difetto che non quello per eccesso.

Nel 1996, più dell' 85% dei tribunali era sotto-dimensionato.

L'introduzione del giudice unico di primo grado (D. Lgs. n° 51/98), prevedendo la fusione di tribunali e preture (avvenuta il 2.6.1999), ha comportato un modesto recupero di efficienza (+13%), giacché i tribunali sotto-dimensionati sono divenuti circa il 72% del totale: si è trattato di un risultato importante, ma ancora troppo modesto e quindi inefficace.

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe sicuramente possibile, ad avviso dell'ANM, introducendo una più ampia e razionale revisione della geografia giudiziaria, che comporti in ogni caso l'accorpamento degli uffici di minori dimensioni sulla base di parametri commisurati ad una cd. "*dimensione ottimale*", da determinare sulla base dei dati disponibili nonché dell'esperienza maturata dai migliori esperti, per il settore giudiziario, di "organizzazione applicata".

L'aspetto da approfondire nelle future scelte è, pertanto, la valutazione dei margini di attuabilità di tale revisione, affinché le esigenze di efficienza e di equità di trattamento dei cittadini nelle diverse aree geografiche possano essere opportunamente conciliate.

3. Le possibili linee di intervento

Lo sforzo di migliorare la qualità della spesa per la giustizia e di rendere il sistema più efficiente non può prescindere dalla consapevolezza che il problema presenta una molteplicità di aspetti e richiede un'ampiezza di interventi, che investono un ambito di responsabilità variegato e che, nel loro insieme, individuano un'agenda di misure, la cui attuazione deve essere cadenzata sul "medio periodo".

La *CTFP*, sulla base degli approfondimenti attuati nella serie di incontri avuti con i responsabili dei vari dipartimenti del Ministero, ha identificato un insieme di azioni miranti, nel loro complesso, a migliorare sia l'efficiente uso del personale (con conseguenti risparmi per il bilancio dello Stato) sia i tempi di durata media dei processi.

Tali interventi possono essere, in una prima applicazione, individuati come segue:

- la revisione della geografia nazionale degli uffici (già indicata come uno degli interventi in grado di recare un decisivo contributo alla razionalizzazione e all'efficienza dell'intero sistema) dovrà comportare un riassetto dei tribunali minori;
- a questo riguardo, si potrebbe procedere alla definizione di un piano spalmato in un congruo lasso di tempo, che cominci subito con il riassetto degli uffici nei casi meno giustificabili (ad es., quelli con un numero complessivo di giudici e di pm non superiore a 10 unità).

In tale quadro, consapevoli che il progetto ha dimensioni notevoli e che la scelta dei tempi è importante tanto quanto i contenuti, i magistrati associati ritengono di suggerire un percorso "a stadi successivi", nel senso di avviare - da subito - l'accorpamento degli uffici di più modeste dimensioni, cioè di quelle unità che sono *disfunzionali* sia sotto il profilo della resa del servizio sia sotto il profilo delle *diseconomie* (se non sprechi) di risorse pubbliche.

A tal fine, perciò, avendo la *CTFP* individuato nella "**dimensione 20**" il limite al di sotto del quale tali aspetti sono assolutamente ingiustificabili, l'ANM ha preparato una ricognizione sulla esatta consistenza degli uffici giudiziari (sommatoria tribunale + procura), che non superano tale limite.

Da tale analisi, si evince che ben 67 su 98 uffici cd. *piccoli* hanno organici inferiori alle 20 unità (pari al 68% degli uffici di 1° grado), e che tra loro vi sono addirittura due uffici che coincidono con capoluoghi di corte di appello (L'Aquila e Campobasso).

Questo, allora, potrebbe essere il "**primo stadio di intervento**":

- unificazione degli uffici di minime dimensioni (6-10 unità) a quelli siti nei capoluoghi di provincia (che sono 21), in quanto la sopravvivenza di questi ultimi è indispensabile per talune funzioni (ad es., sezione misure di prevenzione personali e patrimoniali);
- unificazione degli uffici di minime dimensioni (6-10 unità) agli altri che hanno consistenza numerica superiore alle 10 unità.

Resta ferma - in ogni caso - l'ovvia libertà dell'Esecutivo e del Parlamento di scegliere il migliore criterio di accorpamento, anche sotto il profilo della vicinanza tra i due uffici e dell'assoluto minore (o nullo) dispendio di risorse pubbliche, utilizzando il modello che in atto viene adottato per le Sezioni distaccate dei tribunali (uso di immobili e di impiantistica già esistenti).

Il primo risultato cui tendere, infatti, è quello di razionalizzare nell'immediato la dimensione degli uffici la cui sopravvivenza è del tutto "ingiustificabile", eliminando quelli di dimensioni assolutamente minori.

4. Le altre esigenze, anche ordinamentali

Questo intervento, come si è accennato in premessa, appare oggi indispensabile anche sotto il profilo ordinamentale.

E' noto, infatti, che i limiti di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio (art. 19 d. lgs. n° 160/2006, come mod. dalla L. 111/2007) impongono oggi al CSM di avere nel panorama sia dei tribunali pluri-sezionali sia delle procure con numero di magistrati adeguato (che consenta la creazione di "gruppi di lavoro"), se non si vuole giungere a due conseguenze perverse in esito a questa "mobilità funzionale":

- rendere di fatto non applicabile la disposizione normativa;
- costringere il magistrato al trasferimento di sede, laddove l'applicazione dell'art. 19 cit. dovesse ritenersi non possibile nell'ufficio "a quo".

Inoltre, la riduzione delle differenze nelle dimensioni degli uffici giudiziari avrebbe il pregio di rendere più omogenee le condizioni di lavoro dei magistrati che operano oggi nelle diverse realtà territoriali in situazioni difficilmente confrontabili tra loro, consentendo un migliore controllo comparativo dei carichi di lavoro e in generale dei dati statistici e favorendo quindi, ancora una volta, una migliore e più efficace distribuzione delle risorse.

Tab. 9 INDICE DI CARICO PRO-CAPITE PER MAGISTRATO (anni 2003-2005)

	Corte di appello penale				Corte di appello civile			
	2003	2004	2005	Media 2003-2005	2003	2004	2005	Media 2003-2005
ANCONA	98	101	119	106	166	141	167	158
BARI	65	55	59	60	135	175	161	157
BOLOGNA	98	84	89	90	114	106	97	106
BOLZANO	48	35	40	41	73	58	68	66
BRESCIA	101	118	91	103	96	120	117	111
CAGLIARI	81	61	97	80	107	84	104	98
CALTANISSETTA	123	83	88	98	116	80	87	94
CAMPOBASSO	54	37	44	45	155	118	117	130
CATANIA	80	86	83	83	104	97	101	101
CATANZARO	84	93	67	81	182	181	223	195
FIRENZE	74	76	89	80	165	156	152	158
GENOVA	85	88	82	85	121	121	107	116
L'AQUILA	141	92	115	116	187	144	185	172
LECCE	89	74	75	79	243	206	192	214
MESSINA	124	68	71	88	168	141	152	154
MILANO	51	43	49	48	66	75	69	70
NAPOLI	111	85	86	94	161	151	188	167
PALERMO	72	66	67	68	91	85	96	91
PERUGIA	99	102	114	105	186	215	254	218
POTENZA	48	34	39	40	156	149	180	162
REGGIO CALABRIA	91	93	77	87	120	105	111	112
ROMA	82	78	84	81	190	182	192	188
SALERNO	68	74	76	73	136	165	164	155
SASSARI	83	71	74	76	98	89	93	93
TARANTO	106	80	110	99	69	83	93	82
TORINO	80	69	82	77	104	89	85	93
TRENTO	59	40	36	45	65	65	53	61
TRIESTE	91	71	94	85	102	79	78	86
VENEZIA	80	62	87	76	123	128	144	132
Media nazionale	83	73	78	78	133	129	138	133

Fonte: Analisi organizzativa delle Corti di appello – Settori civile e penale – Anni 2003, 2004 e 2005 – Ministero della giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, Direzione generale di statistica.