



PROPOSTA
PER LA REVISIONE
DELLA GEOGRAFIA GIUDIZIARIA

Roma
12 maggio 2012



Consiglio Nazionale Forense

INDICE

RELAZIONE COMMISSIONE
PER LA REVISIONE
DELLA GEOGRAFIA GIUDIZIARIA

PRESENTAZIONE

**RELAZIONE COMMISSIONE
PER LA REVISIONE DELLA
GEOGRAFIA GIUDIZIARIA**

Nella disamina dello scenario che potrebbe aprirsi a fronte della decisione di ridurre le circoscrizioni giudiziarie, le sezioni distaccate di Tribunale e gli Uffici dei Giudici di Pace occorre partire dal dato letterale delle norme vigenti in tema di tutela dello Stato di diritto, controllo della spesa pubblica e salvaguardia della giurisdizione, coniugato con il senso della ragione e la previsione del risultato.

Dovranno, infatti, essere salvaguardati il compiuto esercizio del diritto di difesa (art. 24 Cost.) in un contesto giurisdizionale (art. 111 Cost.) che ponga i cittadini su di un piano di effettiva uguaglianza (art. 3 Cost.).

Solo così operando ed anche tenendo conto, ovviamente, della delega conferita al Governo con la legge di conversione del DL n. 138/2011, sarà possibile articolare considerazioni, ipotesi progettuali e strategie giurisdizionali utili, ad un tempo, per:

- ✓ valutare la congruità delle spese fin qui sostenute
- ✓ prefigurare l'eventuale migliore allocazione delle medesime
- ✓ accertare quale dimensione strutturale coniughi al meglio la razionalità della spesa e l'efficienza del servizio
- ✓ ottimizzare, di conseguenza, la distribuzione sul territorio delle risorse economiche e personali necessarie all'amministrazione della giustizia
- ✓ garantire a tutti i cittadini, persone fisiche od imprese che siano, di usufruire del servizio giustizia
- ✓ razionalizzare gli investimenti necessari

Non a caso, la delega conferita al Governo in tema di *“riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari”*, contenuta nell'art. 1 della legge n. 148/2011, di conversione del D.L. n. 138/2011, recante invece *“ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”*, richiama esplicitamente il dovere del Governo di perseguire le *“finalità di cui all'art. 9 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111.”*.

Orbene, detta norma pone un obiettivo di razionalizzazione della spesa (pubblica) e di *“superamento del criterio della spesa storica”*, volto a definire i *“fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato”*, individuando altresì le eventuali criticità nell'erogazione del servizio e le possibili duplicazioni delle strutture preposte al medesimo.

La conseguente acquisizione dei dati, richiesti alle amministrazioni centrali, dovrebbe quindi consentire, a partire dal 2013, la formulazione ed il perfezionamento da parte delle medesime di accordi triennali con il Ministero dell'economia, tesi al superamento della sopraccennata *spesa*

storica ed alla determinazione di modelli organizzativi più efficienti.

L'Avvocatura, da epoca non sospetta (28 novembre 2002 – Controrapporto OUA sull'irragionevole durata dei processi), lamenta come il tema delle riforme del sistema giustizia venga affrontato senza la preliminare e ragionata disamina dei dati relativi all'attività svolta. Inoltre, la normativa di riferimento relativa alle spese strutturali del servizio, al netto di quelle sostenute per il personale, comporta per la spesa pubblica una ricaduta acritica degli oneri affrontati da gli Enti locali in ottemperanza alla Legge 24.04.1941 n. 392.

Per tali ragioni, viene di conseguenza sempre trascurato, in primo luogo, il rapporto tra spesa ed efficienza. Secondariamente, non sono mai stati posti in essere quegli interventi di possibile contenimento delle spese desumibili dai Rendiconti delle Commissioni di manutenzione (canoni di locazione, spese per la sicurezza, spese per la pulizia dei locali, etc.), che potrebbero essere realizzati senza alcuna spesa, ma con la ragionevole aspettativa di consistenti risparmi.

E' pertanto mancata, fin qui, una progettualità consapevole, malgrado il Legislatore e prima ancora le regole del buon governo abbiano limpidamente tracciato le linee programmatiche da seguire.

Infine, non si può trascurare, ancora con riguardo a quanto sopra, che la giurisdizione costituisce una irrinunciabile componente di ogni democratico ed equilibrato sistema sociale occidentale. Per tale ragione, il nostro sistema giustizia non può essere, aprioristicamente, oggetto di interventi asseritamente riduttivi della spesa (e del servizio); al contrario, dovrà essere destinatario di ipotesi e di progetti di investimento, sia ricorrendo a nuove risorse, sia ricollocandone altre eventualmente "liberate" nel proprio ambito, ovvero in altri settori della spesa pubblica.

L'obiettivo, quindi, della ricerca avviata dalla Commissione insediata dal Consiglio Nazionale Forense lo scorso 30 agosto 2011 è stato quello di pervenire alla determinazione di un metodo di analisi, di ricerca, di valutazione e di progettazione conforme alla norma delegante, che consenta di individuare gli odierni dati di efficienza e di spesa e quindi, sotto questa luce, di esaminare senza preconcetti e senza ricorrere a postulati meramente strumentali il tema della geografia giudiziaria, dell'efficienza del sistema giustizia e delle risorse che l'esercizio della giurisdizione richiede.

Il presupposto, quindi, non era e non è il mantenimento dell'esistente, bensì, attesa l'attuale distribuzione sul territorio nazionale del servizio giustizia ed ovviamente non trascurando, nella successiva elaborazione del progetto, le specificità della geografia fisica ed il sistema di collegamenti che innerva il Paese, quello di rappresentare quale potrebbe essere il miglior servizio giustizia da porre a disposizione dei cittadini a costi preventivati e sostenibili.

La propensione ad individuare nella cosiddetta giustizia di prossimità la più elevata possibile delle offerte di servizio tiene ovviamente conto della necessità che le funzioni, attraverso le quali lo Stato di diritto regola i rapporti fra i soggetti amministrati e presiede al rispetto delle regole di civile convivenza, siano accessibili e fruibili.

Ciò vale indifferentemente, peraltro, per i tre capisaldi della società: l'istruzione, la sanità e la giustizia.

Alla superiore facilità di accesso, si assommerebbe il vantaggio di un maggior numero di presidi preposti alla difesa della sicurezza sociale ed un'organizzazione più agile che, in uno con la presupposta professionalità dei soggetti della giurisdizione, assicurerebbe risposte più rapide a costi compatibili con il dovere di ogni Stato di consentire ai cittadini la tutela effettiva dei propri diritti.

La ragioni dei fautori di un radicale mutamento della geografia giudiziaria risiedono, invece, nella convinzione che un minor numero di sedi consentirebbe economie di scala oggi trascurate e/o impraticabili. Inoltre, il concentramento in una sede più grande di un numero di magistrati più elevato potrebbe agevolare un superiore grado di specializzazione dei medesimi, oltre che meglio rispondere alle esigenze poste dal processo penale (anche in termini di incompatibilità).

Con riferimento all'importanza dei principi introdotti dal summenzionato art. 9 del D.L. n. 98/2011 ed all'inderogabilità della loro urgente attuazione non milita solo il buon senso e la diligenza del buon padre di famiglia. Anche recentissimamente si sono registrati, al riguardo, puntuali interventi della politica. Ci riferiamo, ad esempio, alle dichiarazioni rese a La Stampa dal Sen. Enrico Morando, nel corso di un'intervista pubblicata lo scorso 12 aprile, il quale, alla domanda se si farà mai la revisione della spesa, ha risposto che *“questa è la riforma, la vera riforma strutturale. Fare sul serio la revisione integrale della spesa pubblica significa rigiustificare ogni euro di spesa, ripartendo dal momento in cui si era deciso di spenderlo per analizzare se quell'investimento riveste ancora un interesse generale, se mantiene comunque una giustificazione o se sia oramai superato da nuovi obiettivi.”*.

Ma ci riferiamo anche al tambureggiante richiamo dell'Esecutivo, proprio in queste ore, alla cosiddetta *“spending review”* per *“la definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.”*, alla quale abbiamo già fatto esplicito riferimento nelle pagine precedenti.

Dunque, il controllo continuo e, se del caso, la revisione della spesa, anche con riferimento ad un investimento continuo di interesse generale qual è quello destinato al servizio giustizia, rappresentano l'attività costante e propedeutica per poter ragionevolmente formulare una qualsivoglia ipotesi di riforma e riorganizzazione del medesimo.

Non è, però, soltanto l'art. 9 del D.L. 98 ad indicare le linee di intervento. Vi concorrono, infatti e con specifico riferimento all'efficienza del sistema giustizia, anche le previsioni recate dall'art. 37 del medesimo Decreto. In forza di tale norma, i capi degli Uffici giudiziari devono, sentiti i rispettivi Consigli degli Ordini degli Avvocati, programmare gli obiettivi di rendimento e quelli di riduzione della durata dei procedimenti.

Non può sfuggire che esista una stretta correlazione fra il miglior esercizio delle giurisdizione

conseguibile e gli oneri direttamente connessi a tale attività ed a tali traguardi. Lo ricorda, infatti, l'obiettivo stesso della delega, costituito dalla riorganizzazione della *“distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza”*, sicché anche la rivisitazione della geografia giudiziaria non potrà sottrarsi al rispetto rigoroso delle regole di indagine e programmazione che il decreto di stabilità finanziaria del luglio 2011 ha tracciato.

Alla luce di quanto sopra, il metodo adottato dalla Commissione di studio istituita dal Ministro della Giustizia per l'elaborazione di proposte attuative della delega, desumibile da un documento curiosamente conosciuto attraverso la stampa economica quotidiana anziché per il tramite di dovuti canali istituzionali, appare parziale ed eccessivamente prudente rispetto alle norme vigenti. Essa infatti, nel ricordare che *“i principi e criteri direttivi sono già stati valutati dal legislatore come idonei a conseguire le due finalità di economia e di efficienza, senza quindi che tale idoneità possa più essere messa in discussione”*, ha poi ommesso e/o trascurato in ogni momento del, pur apprezzabile ed articolato, lavoro svolto qualsivoglia riferimento al profilo delle spese. E ciò sia che si tratti di quelle che, in ossequio alle disposizioni dell'art. 9 anzidetto, dovranno essere monitorate dal Ministero nel corso del presente anno e che potrebbero anche essere ragionevolmente ridotte, sia di quelle che dovranno essere sostenute, in termini di inevitabile investimento per adeguare le strutture esistenti ai nuovi carichi di lavoro che si vorrebbero trasferire nelle sedi *“accorpanti”*, ovvero per acquisirne di ulteriori.

La carenza strutturale del lavoro è a nostro parere evidente laddove (pag. 2), nel richiamare quale primo criterio operativo la riduzione degli uffici giudiziari di primo grado, trascura la doverosa articolazione di questi criteri con il *“perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111”*.

Per quanto sopra, è errato affermare che *“la modalità (e quindi l'entità finale) della riduzione è indicata direttamente dal legislatore, e tocca, astrattamente, tutti gli uffici non aventi sede in capoluoghi di provincia.”*.

E' vero, viceversa, che il legislatore ha configurato l'esecuzione della delega nel quadro più ampio del perseguimento delle finalità poste dall'art. 9 anzidetto per il contenimento della spesa pubblica e che, in tale ottica, la riduzione eventuale degli uffici giudiziari di primo grado ha dei limiti invalicabili (non meno di un Tribunale per Provincia, non meno di tre Tribunali per Distretto, senza che ciò comporti, però, l'obbligo di istituire una terza sede laddove ve ne siano solo due).

La definizione dei parametri che, secondo la Commissione, potrebbero essere utilizzati per l'individuazione degli uffici di primo grado da sopprimere è quindi la risultante, per un verso, di postulati (il bacino di utenza ottimale, il numero di giudici minimo per ogni tribunale), e sotto altro profilo, del dato medio dei procedimenti sopravvenuti (di qualsivoglia specie) e del carico medio dei procedimenti medesimi per ciascun giudice.

Nessuna indagine, invece, parrebbe essere stata svolta in ordine ai costi oggi sostenuti per il servizio, al netto delle spese del personale, e nessun approfondimento è stato sviluppato nel dettaglio, con attenzione ai criteri con i quali le spese vengono assunte e sostenute.

Come sappiamo, lo Stato subisce, di fatto, questi oneri, in quanto, in forza della Legge n. 392 del 24 aprile 1941, essi vengono obbligatoriamente attribuiti ai Comuni. Tale principio, però, non è di per sé motivo per ritenere che quelle risorse non potrebbero essere convenientemente ridotte, a parità di qualità del servizio, ovvero diversamente allocate, perché su di esse non viene effettuato, né all'origine, né in sede di rendiconto alcun controllo di congruità e convenienza. Tutte queste spese, quindi, vengono semplicemente subite, il che contraddice non solo i principi introdotti dalla legge di stabilità del luglio 2011, ma anche il dovere di ogni pubblica amministrazione di ottimizzare la spesa che è chiamata a sostenere per rendere il servizio al quale è chiamata.

In ordine, peraltro, ai dati dell'attività svolta e delle spese conseguentemente sostenute dai Tribunali ubicati in sedi non capoluogo di provincia, quelli fin qui acquisiti dalla Commissione del Consiglio Nazionale Forense costituiscono già un significativo ed attendibile campione dell'efficienza media e del relativo costo medio sull'intero territorio nazionale.

Essi, ad esempio, testimoniano, come è già stato precisato nel documento diffuso il 29 novembre 2011, che:

- ✓ i 48 Tribunali presi in esame impiegano 526 magistrati togati a fronte di un organico di 647;
- ✓ sia in materia civile che penale, i procedimenti esauriti sono stati numericamente superiori a quelli sopravvenuti. Risultano infatti essere stati esauriti, nel civile, 213.481 procedimenti a fronte di 209.181 sopravvenuti; nel penale, 281.050 procedimenti esauriti a fronte di 276.160 sopravvenuti;
- ✓ la spesa complessivamente sostenuta è stata di poco superiore ai 25 milioni di euro, al netto delle spese per il personale dipendente.

Per quanto sopra, è dunque evidente che i Tribunali sub provinciali non possono essere considerati complessivamente una sacca di inefficienza del sistema giustizia e che quindi ad essi non può addebitarsi né il ritardo di risposta alla domanda di giustizia che tanto, e giustamente, preoccupa il Governo, né se ne può presupporre acriticamente l'antieconomicità.

Alla luce di quanto dianzi esposto, il Legislatore, sia che si tratti del Governo delegato, sia che, *melius re perpensa*, il Governo ritenga necessario rinunciare alla delega con un decreto legge del tutto legittimo, proprio a causa dei tempi da impiegare per l'acquisizione dei dati e la realizzazione dei lavori preparatori, ogni intervento volto al miglior funzionamento della giustizia di primo grado non potrà prescindere dal rispetto del principio introdotto dall'art. 9 del D.L. n. 98/2011 e, quindi, dal procedere preliminarmente nel corso del corrente anno, purtroppo in parte già trascorso,

all'acquisizione di tutti i dati relativi all'attività svolta dai tribunali italiani, raggruppandoli, in ossequio al criterio recato dalla lettera a) dell'art. 1 della Legge n. 148/2011, in ragione delle dimensioni: sub provinciali, provinciali e distrettuali.

Per ognuna delle anzidette circoscrizioni dovranno essere accertate le spese sostenute, sulla base dei rendiconti delle Commissioni manutenzione e secondo ulteriori, eventuali evidenze, al netto, vista la lettera g) del succitato articolo, delle spese relative al personale. Dette spese dovranno essere oggetto, nell'immediato e da parte di apposita Commissione, di verifica sotto il profilo della congruità e della razionalità dell'impiego.

Sulla scorta degli attuali dati rappresentativi dell'attività svolta, che i soggetti della giurisdizione dovranno comunque poter avere a disposizione, valutare ed eventualmente sindacare, sarà possibile accertare il livello delle rispettive efficienze, delle spese che, al riguardo, vengono sostenute e dell'eventuale rideterminazione delle stesse in ossequio al principio, inattuato, del controllo di gestione di tutta l'attività pubblica.

Acquisito e valutato quanto sopra, si dovrà affrontare il problema della migliore e possibile organizzazione del lavoro da porre a disposizione dell'attività giurisdizionale, anche con riferimento alle aree metropolitane.

A tale riguardo, la riflessione della Commissione ministeriale sull'accorpamento di eventuali sedi distaccate limitrofe ai medesimi, con creazione di nuovi Tribunali, ovvero l'accorpamento di dette Sezioni alle circoscrizioni limitrofe, costituiscono un elemento rilevante del metodo di lavoro che chiediamo venga quanto prima adottato.

Resta comunque fermo, comunque, il rispetto dei principi costituzionali che presiedono alla medesima, di cui agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, né si potrà trascurare che, in un Paese civile, la tutela dei diritti non risponde a mere convenienze economiche, bensì ed in primo luogo ad ineludibili esigenze sociali. Va pertanto ricordato che la stessa delega richiama, fra i criteri da utilizzare per una corretta attuazione della medesima la "*situazione infrastrutturale*" del bacino di utenza, che ben introduce il dovere di attenzione al tessuto industriale e produttivo del medesimo, ed il livello di criminalità organizzata ivi ravvisabile.

Ancora, ma solo dopo l'ultimazione degli approfondimenti anzidetti, potrà essere affrontata la ragionata riduzione degli uffici giudiziari di primo grado (Uffici dei Giudici di Pace, Sezioni distaccate di Tribunale, Tribunali sub provinciali), anche intervenendo sui confini territoriali delle circoscrizioni, fermi restando, in adesione all'indirizzo prescelto dalla Commissione ministeriale, i confini distrettuali.

In tale contesto e sempre nel rispetto del principio di destinare con ragione la spesa pubblica, ogni eventuale intervento di ridefinizione dei confini, di soppressione e/o accorpamento di sedi dovrà contemplare i nuovi investimenti da affrontare e la loro oggettiva convenienza, anche in termini di

efficienza del servizio.

Per quanto sopra, anche a voler prescindere, in questa sede, dalla possibile incostituzionalità della legge delega, che ha introdotto in una legge di conversione temi ultronei rispetto a quelli trattati nel decreto legge convertito, va da sé che una diversa attuazione della delega ne costituirebbe, contestualmente, la mancata ottemperanza.

Il Coordinatore della Commissione
per la Revisione della Geografia Giudiziaria
Cons. Avv. Enrico Merli

PRESENTAZIONE



PROPOSTA PER LA REVISIONE DELLA GEOGRAFIA GIUDIZIARIA



Consiglio Nazionale Forense

L'IMPEGNO DEL GOVERNO PER LA SPENDING REVIEW

(ART. 9 - DL 98/2011)

2012: il Ministero dell'economia e delle finanze dà avvio all' **analisi dei fabbisogni di spesa** delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Dal 2013: il Ministero dell'economia e delle finanze comunica i **risultati** alle Amministrazioni centrali dello Stato.

2013-2016: le Amministrazioni centrali dello Stato propongono, attraverso **accordi triennali** con il Ministero dell'economia e delle finanze, norme volte a realizzare il **superamento della spesa storica**.

LE CONTRADDIZIONI DEL GOVERNO

20 AGOSTO 2011

Il Ministro della Giustizia Nitto Palma annuncia la revisione della geografia giudiziaria con il taglio di

63 tribunali subprovinciali e
220 sezioni distaccate

per un risparmio di

80 mln di euro l'anno

costituendo una Commissione ministeriale ad hoc.

24 APRILE 2012

Il Ministro Severino conferma i tagli per un risparmio di

80 mln di euro l'anno

4 MAGGIO 2012

Il Ministro Giarda corregge il tiro: il risparmio è stimato tra

45 e 60 mln di euro l'anno

senza specificare il numero dei tribunali subprovinciali e delle sezioni che saranno tagliati.

7 MAGGIO 2012

Il Ministro Severino conferma che il risparmio sarà pari a

80 mln di euro l'anno

I NUMERI DEL GOVERNO - LA REALTÀ DEI FATTI

IPOTESI DEL GOVERNO

La soppressione di

? tribunali

+

? sezioni

=

-80
mln di euro l'anno

IPOTESI DELLA COMMISSIONE MINISTERIALE

La soppressione di

37 tribunali su 165

+

160 sezioni su 220

=

?
mln di euro l'anno

DATI DEL CNF

37 tribunali =
17 mln di euro
di spesa l'anno

+

160 sezioni =
15.982
mln di euro di spesa l'anno

=

32.982
mln di euro di spesa l'anno

IL MODELLO DI ANALISI DEL CNF

48 su **57** tribunali subprovinciali
= 25.621.096€
spesa annua complessiva

160 su **220** sezioni distaccate
= 15.982.000€
spesa annua complessiva

Spesa media per sezione pari a 99.891€ all'anno.

CASE HISTORY DI TRIBUNALI SUBPROVINCIALI EFFICIENTI E PRODUTTIVI

Saluzzo

	CIVILE	PENALE
SOPRAVVENUTI	4.852	11.074
ESAURITI	5.944	11.641

Totale spesa: 276.000€

Orvieto

	CIVILE	PENALE
SOPRAVVENUTI	3.392	7.101
ESAURITI	3.423	6.131

Totale spesa: 200.141€

Sciaccia

	CIVILE	PENALE
SOPRAVVENUTI	2.856	3.166
ESAURITI	4.021	3.052

Totale spesa: 473.871€

LA NOSTRA PROPOSTA: DALLA SPESA STORICA ALLA SPENDING REVIEW

- **Controllo di gestione** = trasparenza della spesa corrente
- **Costi standard** = non più spesa storica per misurare l'efficienza
- **Fabbisogni standard** = definire le funzioni per la domanda di giustizia
- **Analisi del territorio** = i costi della revisione giudiziaria.

IL PROTOCOLLO DI INTESA CNF - ANCI

PREMESSE

- I **presidi giudiziari** sul territorio sono **strategici**.
- Il Governo si muove **senza analisi dei costi e criteri di spesa**.

RICHIESTE AL GOVERNO

1. Non solo tagli ma **riqualificazione della spesa e più efficienza**.
2. **Superamento della spesa storica e analisi dei fabbisogni**.
3. **Controllo di gestione** sui costi addebitati ai Comuni.
4. Introduzione **costi e fabbisogni standard**.

- **UN TAVOLO DI LAVORO CONGIUNTO**
- **INIZIATIVE COMUNI PER PROMUOVERE LA CULTURA DELLA LEGALITÀ TRA I GIOVANI**

CAMPAGNA DI MOBILITAZIONE E COMUNICAZIONE

FASE 1 - INTERVISTE NELLE CIRCOSCRIZIONI

FASE 2 - I TERRITORI IN RETE

FASE 3 - UN GRANDE EVENTO PUBBLICO