

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

DAVIDE CARNEVALI

L'inadeguatezza dei criteri utilizzati nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Obiettivi, principi e criteri della legge delega: un triste *déjà vu* – 3. 3. Il lavoro ministeriale sui decreti delegati: la saga degli orrori – 3.1. I criteri utilizzati – 3.2. La selezione degli uffici – 4. Adottare un approccio metodologico corretto: un modo per capire – 4.1. Domanda di giustizia – 4.2. Offerta di giustizia – 5. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Con l'approvazione della legge delega del governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari (legge 14 settembre 2011 n. 148) e dei successivi decreti delegati (d.lgs. del 7 settembre 2012 n. 155 e n. 156) è stata deliberata in via definitiva la riforma organica della geografia giudiziaria, già in vigore dal 13 settembre 2013. Il riordino delle circoscrizioni giudiziarie tocca i diversi ambiti in cui si articola la competenza territoriale degli uffici giudiziari, ma in particolare i tribunali di circondari e le procure non sede di capoluogo di provincia, le sezioni distaccate, nonché gli uffici del giudice di pace¹.

La ragione dell'urgenza di tale intervento è cosa nota da tempo ed è richiamata nella legge delega. La distribuzione degli uffici sul territorio nazionale è sostanzialmente immutata dall'unità d'Italia², pertanto non ha seguito l'evoluzione demografica, sociale ed economica del nostro paese, generando conseguentemente un'allocazione delle risorse non corrispondente alla crescita e al mutamento della domanda di giustizia³. L'obiettivo della riforma è quindi di migliorare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, con relativa riduzione dei costi, attraverso una nuova articolazione e competenza territoriale delle sedi giudiziarie e la conseguente razionalizzazione del personale, efficace e coerente con la domanda di giustizia e senza penalizzare l'accesso al servizio per i cittadini.

Nella realtà, tuttavia, dall'analisi del dettato normativo e della ricostruzione di parte del percorso che ha portato alla definizione di queste regole, non

¹ In questo scritto ci concentreremo principalmente sulla revisione dei circondari di tribunale.

² La geografia giudiziaria in Italia viene definita con il r.d. n. 2641 del 1865 con solo alcune modifiche apportate in sede di tabelle allegate alla legge di ordinamento giudiziario (r.d. n. 12 del 1941).

³ Alcune riforme relativamente recenti hanno inciso sulla geografia giudiziaria ma senza modificarne i tratti in modo specifico: si pensi all'istituzione delle procure e preture circondariali (legge n. 30 del 1989) all'istituzione dei giudici pace (legge n. 374 del 1991), alla riforma del giudice unico di primo grado (d.lgs. n. 51 del 1998), fino alla ridefinizione dei tribunali metropolitani (d.lgs. n. 491 del 1999).

emerge alcuna intenzione di affrontare questa sfida importante di cambiamento attraverso un reale percorso di innovazione profonda del “servizio giustizia” nel suo complesso, senza pregiudizi e condizionamenti. L’intento esplicito è raggiungere il fine ultimo previsto dalla legge (efficienza, efficacia ed economicità) solo attraverso la chiusura delle sedi giudiziarie.

Non solo le finalità, ma anche i criteri di questa nuova riforma ricalcano i tentativi precedenti e ripresentano in modo analogo le stesse forti perplessità⁴, aggravate dai soliti difetti metodologici. L’urgenza non può certo giustificare l’adozione di un metodo sbagliato che porta sempre a un cattivo risultato, soprattutto in considerazione del fatto che si tratta di un cambiamento di così grande portata. La riforma ha imposto soluzioni che non sono il frutto di un’analisi ragionata del contesto socio-economico e del funzionamento degli uffici, ma di un disegno predefinito rigido e vincolante fondato sul “taglio lineare” della spesa. Ancora una volta si è legiferato con lo sguardo rivolto al passato. Ancora una volta non è stata colta l’opportunità, ormai ineludibile, di ripensare a una giustizia “contemporanea”, cioè adeguata alla “domanda” dei nostri tempi⁵.

La riforma, in ogni caso, è stata varata ed è entrata in vigore laddove innumerevoli tentativi precedenti erano falliti. In breve tempo sono stati superati ostacoli che parevano insormontabili, soprattutto le resistenze localistiche e corporative. Eppure, questa riforma, riuscita dal punto di vista politico, rischia di essere nella pratica non solo un’altra occasione persa, al di là dalle buone intenzioni, ma anche un prezzo da pagare forse insostenibile.

Nel presente lavoro ci concentreremo principalmente sulle questioni di metodo non tanto sui risultati, che in ogni caso sono una loro diretta conseguenza. In particolare si svolgerà un’analisi critica degli obiettivi definiti e dei criteri adottati dalla legge delega e della sua applicazione, così come si è sostanziata nei relativi decreti legislativi che hanno ridisegnato la distribuzione degli uffici giudiziari. In particolare, della normativa in questione saranno messe in luce le incongruenze metodologiche e da qui sarà proposta una diversa lettura dei criteri proposti. La definizione operativa partirà dalla separazione tra “domanda di giustizia e offerta di giustizia”, proseguendo con

⁴ Si vedano i numerosi progetti di legge in materia consultando i siti *web* di Camera e Senato, in particolare la delega chiesta dal Governo al Parlamento per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie nel 2001 (AS 1296); FABRI, *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, Bologna, 2006, p. 27 ss.; FABRI, CARNEVALI, *Qualità del servizio giustizia nel distretto di Trento e distribuzione delle sedi giudiziarie*, in *Atti del Convegno “Organizzazione della Giustizia in Trentino-Alto Adige”*, Ufficio stampa Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Trento, 2003, p. 25 ss.

⁵ CONTINI, MOHR, *Judicial Evaluation. Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*, Saarbrücken, 2008, p. 97.

l'individuazione delle dimensioni rilevanti per questi due ambiti. Saranno quindi rivisti i criteri adottati dalla normativa all'interno di questa nuova cornice concettuale, suggerendo alcuni possibili indicatori e indici, e presentando così un approccio metodologico più corretto e mirato alle necessità di riordino della geografia giudiziaria.

2. Obiettivi, principi e criteri della legge delega: un triste *déjà vu*

Nella legge delega viene esplicitato fin da subito l'obiettivo della riforma (art. 1, co. 2, legge n. 148 del 2011): «*...riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza...*». Questo obiettivo dovrebbe essere perseguito seguendo alcuni principi direttivi strettamente vincolanti sul processo di riordino. Il primo di questi da già la soluzione (art. 1, co. 2, lett. a, legge n. 148 del 2011): «*...ridurre gli uffici giudiziari di primo grado...*». Si tratta di un assunto riaffermato in modo indiscutibile anche dal Gruppo di studio incaricato dal Ministero della Giustizia di rendere operativa la legge delega (d'ora in poi Gruppo di studio ministeriale) che ha portato alla formulazione dei decreti delegati. Nella Relazione del Gruppo di studio ministeriale (d'ora in poi Relazione) si sostiene, infatti, che l'espressione sarebbe dovuta essere interpretata alla lettera: «*...la riduzione [degli uffici giudiziari] è quindi il mezzo idoneo individuato dal legislatore (giuridicamente 'imposto', quindi, e non più revocabile in dubbio) per ottenere economie ed efficienza...*» (v. Relazione p. 2).

Si tratta di un'affermazione richiede alcune immediate considerazioni. Innanzitutto, è singolare che si stabilisca a priori ciò che dovrebbe essere il risultato finale di un'attività preliminare di analisi. Si postula, infatti, che la riduzione degli uffici di primo grado produca automaticamente maggiore efficacia, efficienza ed economicità nel sistema. Questo non è propriamente il modo corretto di procedere dal punto di vista scientifico, soprattutto quando si afferma che la legge ha in sé il potere miracoloso, per enunciazione, di realizzare "economie ed efficienza". Né si chiede di verificare questa come ipotesi. A questo punto è ragionevole pensare che tutta l'attività di elaborazione dei decreti delegati sia servita a giustificare tale assunto. C'è di che preoccuparsi. Nessuno può essere certo che solo riducendo gli uffici di primo grado si risparmi e si raggiungano più facilmente gli obiettivi istituzionali senza eseguire prima una qualche forma di misurazione.

I criteri da considerare per raggiungere gli obiettivi di riordino, così come sono presentati alla lettera *b*) della legge (art. 1, co. 2, lett. *b*), legge n. 148 del 2011), sono simili a quelli presentati nei precedenti progetti di riforma della

geografia giudiziaria: «*estensione del territorio, numero di abitanti, carichi di lavoro, indice delle sopravvenienze, specificità territoriale del bacino d'utenza, situazione infrastrutturale e presenza di criminalità organizzata*». La legge afferma che i criteri individuati dovranno essere «*oggettivi ed omogenei*» nella loro applicazione. Il Gruppo di studio ministeriale dichiara che, essendo previsioni di legge, tali criteri sono “oggettivi e omogenei” per definizione, inoltre, sono già idonei di per sé a conseguire finalità di efficacia, efficienza ed economicità, «*...al legislatore delegato resta [solo] il compito di comprenderne la portata applicativa ...seppure individuando i margini di discrezionalità che [la legge] ancora permette...*» (v. Relazione pp. 1-2)⁶.

Facendo un'analisi dei criteri individuati e delle successive elaborazioni del Gruppo di studio ministeriale, non possiamo che confermare le stesse valutazioni negative espresse sugli obiettivi del riordino. Anche qui siamo in presenza di classificazioni e successive asserzioni sviluppate senza fondamento scientifico: confuse nel merito e nel metodo. I criteri proposti, infatti, sono tutt'altro che parametri “oggettivi” (ma dovremmo dire sufficientemente “validi”) e omogenei. Grezzi, superficiali e scorretti nel metodo, si presentano come una classificazione incompleta, con categorie non mutualmente esclusive e a diversi livelli di generalità: ad esempio, il criterio “specificità territoriale del bacino d'utenza” di fatto è un meta-criterio che contiene concettualmente il criterio estensione del territorio”, “numero di abitanti”, “situazione infrastrutturale” e “presenza di criminalità organizzata”. Vi sono poi criteri come “numero di abitanti” che sono già indicatori per i quali si può rilevare un dato numerico, mentre “indice delle sopravvenienze” è un dato ricavato dall'incrocio tra la variabile “sopravvenienze” e una variabile, ad esempio, “periodo di riferimento/anno”. Gli altri criteri sono, infine, a livelli di generalità ancora diversi (più alti) e pertanto si richiede per essi una definizione operativa, cioè l'individuazione d'indicatori, che consenta di rilevare dati numerici sui casi riferiti a proprietà che ognuno di questi criteri rappresenta concettualmente.

Mettere un po' di ordine aiuterà a inquadrare meglio la critica. I criteri da utilizzare dovrebbero innanzitutto rilevare dati su due ambiti principali

⁶ Così la Relazione: «*...dall'invariabile principio di intangibilità del tribunale di primo grado per ogni capoluogo di provincia sono stati desunti i principali corollari operativi (conoscibili dal delegante e dunque presuntivamente rientranti nello spettro della intentio legis), così da poter integrare quei 'criteri oggettivi e omogenei' prescritti nei confronti del Governo al fine di 'ridurre gli uffici giudiziari di primo grado': l'oggettività, in tale guisa, scaturisce dal carattere di necessaria implicazione di ognuno dei criteri usati nel principio-cardine assunto dalla legge, l'omogeneità dalla circostanza che tutti i criteri derivano logicamente da un unico principio, appunto quello di intangibilità derivato dalla legge...*» (Relazione, p. 22).

richiesti dagli obiettivi di riordino che si riferiscono alla rappresentazione, da un lato del bacino d'utenza di un contesto territoriale e dall'altro struttura, funzionamento e costi dell'ufficio giudiziario: in sintesi "domanda di giustizia e offerta di giustizia". Tali criteri, però, dovrebbero anche coprire e quindi considerare tutte le diverse dimensioni rilevanti per questa rappresentazione, cosa che non troviamo nella formulazione della legge. Per quanto riguarda la definizione della domanda di giustizia, ad esempio, la "specificità territoriale del bacino d'utenza" è di fatto un meta-criterio che contiene, come si è detto, tutte le dimensioni che definiscono un contesto territoriale. Innanzitutto deve essere considerata una dimensione demografica, con criteri che servono a ricostruire le peculiarità della popolazione (caratteristiche, densità, abitudini, ecc.), non solo il "numero di abitanti", come si limita la legge. Poi è contenuta una dimensione fisica di un territorio, che può essere coperta concettualmente non solo dal criterio previsto "estensione territoriale", ma anche dai criteri riferibili alle sue caratteristiche orografiche, così come la "situazione infrastrutturale", tutta da specificare.

Una volta definite le dimensioni rilevanti, quindi, occorre scegliere i criteri ritenuti utili a coprire, cioè a comprendere il più possibile, ognuna delle dimensioni individuate e poi selezionare gli indicatori sui quali rilevare materialmente i dati necessari. In pratica si tratta di selezionare le proprietà che saranno da rilevare nei diversi casi (i territori e le sedi degli uffici giudiziari da "misurare") e i cui dati andranno a popolare la relativa matrice dati per le successive elaborazioni e analisi statistiche. Se si volesse sapere qualcosa sulla dimensione demografica di un bacino d'utenza e abbiamo individuato nelle "caratteristiche della popolazione" uno dei criteri utili riferibili a tale dimensione, dovremo definire degli indicatori misurabili di tale criterio, come ad esempio: "numero di residenti, numero di abitanti non residenti (c.d. popolazione fluttuante)" e di questi esplorare ulteriori proprietà come "il numero di immigrati residenti e non residenti (con l'eventuale provenienza), numero di studenti universitari fuori sede (in caso di presenza di università nel territorio), numero lavoratori fuori sede (se presenti aziende o istituzioni di grandi dimensioni), numero di turisti, ecc.". Inoltre, una comparazione diacronica potrebbe farci calcolare, ad esempio, degli indici: "tasso di crescita", "tasso di immigrazione" nelle sue diverse varianti, oppure il "tasso di presenze turistiche, ecc.". Così per tutte le dimensioni rilevanti e i relativi criteri.

3. Il lavoro ministeriale sui decreti delegati: la saga degli orrori

Il Gruppo di studio ministeriale che ha svolto l'attività preparatoria all'elaborazione dei decreti legislativi attuativi della legge delega sul riordino della geografia giudiziaria, al contrario, ha ritenuto che i criteri indicati fossero "oggettivi e omogenei" in quanto stabiliti dalla legge e per lo stesso motivo la loro applicazione fosse di per sé "autosufficiente" a garantire una selezione degli uffici sulla base della maggiore efficacia, efficienza ed economicità. Nondimeno, ha stabilito che nell'elaborazione dei dati per la selezione delle sedi giudiziarie da accorpate i valori di riferimento per stabilire la graduatoria degli uffici giudiziari, in base alla maggiore efficacia, efficienza ed economicità, fossero da ricavare dai valori medi di quelli per legge "intangibili" (quelli cioè con sede nei capoluoghi di provincia per intenderci) quindi efficaci, efficienti ed economici per definizione⁷.

3.1. I criteri utilizzati

Il Gruppo di studio ministeriale è poi andato oltre. Non solo ha "certificato", acriticamente, come necessari e sufficienti i criteri proposti dalla legge delega, pur in presenza di evidenti difetti metodologici, ma anche ha deciso in fase di definizione operativa, che alcuni di questi stessi criteri non sarebbero stati utilizzati, dichiarandoli «*suscettibili di interventi valutativi*». In pratica, dopo averli reificati per la loro "oggettività e omogeneità", proprio in quanto stabiliti per legge, molti di questi sono stati candidamente accusati di essere criteri "inaffidabili", e quindi esclusi ai fini della rilevazione e della successiva elaborazione statistica. Infine, il Gruppo ha poi operato una ridefinizione dei criteri "superstiti" al fine di derivarne dei nuovi (ma non erano già autosufficienti quelli previsti dalla legge?), considerati più consoni a raggiungere le finalità (predeterminate?) delle legge secondo queste motivazioni: «*...in base alla legge i principali dati da elaborare per giungere al corrispondente valore-modello sono stati scelti tra quelli con caratteristiche di pubblicità, incontrovertibilità e pre-elaborazione (cioè non oggetto di trattamento ad hoc), evitando già in prima battuta l'impiego di quelli suscettibili di ulteriore correzione mediante elementi valutativi (quali 'situazione infrastrutturale' o 'tasso d'impatto della 'criminalità organizzata'), [pertanto saranno da considerare i criteri] ...'numero degli abitanti' e*

⁷ «...ogni valore di riferimento (valore semplice o di sintesi qui non rileva) può essere convenientemente derivato dalla media-mediana (o media aritmetica diversamente corretta) di un valore proprio dei tribunali nominati [intangibili], in quanto aventi sede nei comuni capoluoghi [e da quelli corrispondenti al] valore dell'ufficio collocabile al terzo posto [nel distretto]...» (Relazione p. 22).

‘sopravvenienze’ ...rispetto all’organico virtualmente (e non effettivamente) disponibile...» (Relazione p. 23).

Sono stati così esclusi criteri non solo previsti dalla legge ma anche tutt’altro che irrilevanti per determinare le caratteristiche di un territorio e il funzionamento di un ufficio giudiziario.

Sul fronte della domanda di giustizia, quindi, il solo criterio superstite adottato per identificare la “specificità territoriale del bacino d’utenza” è stato quindi il “numero di abitanti”, inteso come residenti al Censimento 2001. Tutta la specificità di un territorio è stata ridotta ai soli residenti, senza neanche considerare altre caratteristiche demografiche della popolazione e i flussi migratori, come diremo. Non sono stati considerati poi nella rilevazione della dimensione fisica i criteri, pur previsti, di “estensione territoriale” e “situazione infrastrutturale”. Non è stato esaminato in prima battuta neppure il criterio in elenco di “presenza di criminalità organizzata”. A questo proposito occorre dire che comunque non è stato preso in considerazione alcun indicatore per ricostruire più complessivamente le caratteristiche dei fenomeni criminali, così come già la legge non ha considerato indicatori riferibili alla dimensione socio-economica di un contesto territoriale (spazi di aggregazione, diffusione e peso di imprese ed istituzioni, lavoro, ricchezza e patrimoni, ecc.).

Sul fronte dell’offerta di giustizia, poi, nell’ambito della rilevazione della dimensione funzionale dell’ufficio giudiziario, il solo criterio previsto dalla legge, “carico di lavoro”, è stato identificato unicamente nella rilevazione delle “sopravvenienze totali” (nuovi casi da trattare pervenuti nell’anno), sommando insieme sia quelli di tipo civile che di giustizia penale (!) nel periodo di 5 anni (2006-2010). Mentre per il settore civile è stato specificato che occorre considerare tutti i procedimenti, per quanto riguarda il penale sono stati considerati solo i procedimenti a carico di “noti” ed escludendo le definizioni intervenute durante la fase delle indagini preliminari. Nessun accenno ai procedimenti arretrati. Si è ottenuta così una base dati talmente eterogenea da risultare imbarazzante in quanto a potenziale di distorsione per qualsiasi elaborazione. È stato inoltre escluso qualsiasi criterio utile a determinare la performance dell’ufficio, né rilevazione di dati sui tempi di durata dei procedimenti, né riguardanti i costi dell’ufficio (dimensione economico-finanziaria).

Infine, il Gruppo di studio del ministero ha provveduto a generare un proprio *standard* (definito “ottimale”) per quanto riguarda la dimensione strutturale dell’ufficio giudiziario (locali, mezzi, personale), pur non prevista tra i criteri elencati nella legge delega, e costituito dalla media del “numero di

magistrati togati in organico” degli uffici “intangibili” — in quanto efficaci, efficienti ed economici per legge — in rapporto con le “sopravvenienze totali” medie di quegli stessi uffici (considerate come sopra). Gli uffici che sono risultati avere un numero di magistrati togati in organico compatibile con questo “valore soglia” avrebbero avuto una struttura idonea a garantire un “potenziale di produttività”. Nel Paragrafo 4. diremo dei limiti di questa misura e dell’identificazione della struttura di un ufficio con il solo personale di magistratura togata in organico. Qui ci basti sottolineare che è quantomeno singolare che si misuri la produttività di un ufficio basandosi unicamente sull’organico “potenziale” — diremo anche quanto questo stesso numero sia aleatorio — e non considerando il personale effettivamente in servizio, escludendo in questo modo una valutazione legata al suo reale funzionamento.

3.2. La selezione degli uffici

Per riassumere, il Gruppo di studio ministeriale ha proceduto nella selezione degli uffici da accorpare sulla base dei seguenti parametri: il numero di abitanti (per il bacino d’utenza), sopravvenienze totali (per il carico di lavoro), organico dei magistrati potenzialmente produttivi (per la dimensione strutturale). In pratica sono stati considerati accorpabili tutti gli uffici non in grado di soddisfare progressivamente tutte le soglie (valori medi) e i vincoli d’intangibilità previsti dalla legge delega.

È stata calcolata la media del “numero di abitanti”, inteso come residenti al 2001, individuato dal confronto tra tutti i valori registrati dagli uffici giudiziari definiti “intangibili” dalla legge (363.769 abitanti). Con questo valore sarebbero dovuti essere accorpati quasi tutti i restanti uffici diversi dagli intangibili (56 tribunali e relative procure) tranne uno solo (Busto Arsizio) sopra soglia. Applicando, poi, il parametro delle “sopravvenienze totali” medie degli uffici intangibili (18.094 sopravvenuti totali), sarebbero scesi a 51 gli uffici selezionati per la soppressione. Considerando infine il combinato disposto tra il parametro delle “sopravvenienze totali” medie degli uffici intangibili (18.094 sopravvenuti totali) e media dei “magistrati in organico” nei vari uffici “intangibili” (28 magistrati) è stato determinato ed applicato un “indice di produttività potenziale” (non meno di 638 procedimenti per magistrato circa). Considerando anche questo criterio di selezione, le sedi da sopprimere sarebbero dovute essere 50.

Valutato ancora troppo elevato il numero degli uffici da accorpare, il Gruppo di studio ministeriale ha cercato di considerare altri fattori. Ha definito non accorpabili anche gli uffici con un organico pur inferiore a 28 magistrati, ma

non meno di 20 (riferendosi con questo al limite minimo dello “standard Marchesi”, approvato dal Csm)⁸, purché avessero lo stesso livello o maggiore di produttività. Con questi ulteriori calcoli gli uffici accorpabili sono scesi a 45. A questi sono poi stati tolti altri 8 uffici in deroga territoriale «...per consentire il mantenimento di almeno tre tribunali per distretto...» come previsto dalla legge⁹, «...così che residuano almeno 37 uffici giudiziari di primo grado aventi sede fuori dei capoluoghi provinciali e in relazione ai quali è senz’altro stimabile in base a criteri oggettivi e omogenei l’operazione di riduzione e ridefinizione dell’assetto territoriale...» (Relazione p.27).

Le sezioni distaccate, infine, sono state selezionate solo sulla base della media totale sui primi due criteri utilizzati (“numero di abitanti” e “sopravvenienze”). Il combinato disposto delle elaborazioni con i due suddetti indicatori determinerà che delle 220 sezioni distaccate sul territorio, ben 160 sarebbero state accorpabili. In sede di elaborazione dello schema di decreto, si opterà poi per la soppressione totale.

Le cose cambieranno ancora un poco in sede di elaborazione dei decreti legislativi. Lo schema presentato dal Gruppo di studio ministeriale subirà qualche modifica non tanto in seguito ai pareri forniti dal Csm¹⁰ e dalle Commissioni giustizia di Camera e Senato¹¹, pur critici sia nel merito sia nel metodo, quanto più alle pressioni provenienti dai territori. Saranno difatti aggiunti in deroga 6 tribunali in zone considerate soggette alla “presenza della

⁸ In particolare, la Risoluzione del Csm del 13 gennaio 2010, in cui viene presentato un *excursus* delle azioni di Csm e Ministero della giustizia in materia di ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie. Il quel documento, si perviene alla conclusione che la “dimensione ottimale” di un ufficio giudiziario coincide con il risultato dell’applicazione di modelli econometrici (in particolare la funzione *input requirements translog*) in cui viene calcolato il rapporto migliore tra il “numero di magistrati togati”, appunto, e i “procedimenti definiti” (cause concluse) per alcune classi di procedimento (carico dei procedimenti esauriti). Il livello ottimale di organico di magistrati sulla base del quale stabilire l’efficienza di un ufficio giudiziario risultato dal calcolo proposto va da un minimo di 20 magistrati fino ad un massimo di 80. Gli uffici che hanno un numero di magistrati in servizio compresi in questo intervallo dovrebbero sfruttare meglio le economie di scala e di specializzazione (MARCHESI, *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Bologna, 2003, p. 46 ss. È una misura che ha avuto grandissima diffusione per valutare il corretto dimensionamento di un ufficio giudiziario. Non solo il Csm (si veda CSM, Risoluzione concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, 13 gennaio 2010) e il Ministero della giustizia, ma anche gli organismi dell’avvocatura e il Ministero dell’economia l’hanno adottata più o meno esplicitamente (MINISTERO DELL’ECONOMIA, *Libro verde sulla spesa pubblica*, 2009, p. 24 ss.).

⁹ Sono le sedi di: Gela, Larino, Barcellona Pozzo di Gotto, Patti, Spoleto, Melfi, Vallo della Lucania e Rovereto.

¹⁰ Si veda: CSM, Parere sullo schema di decreto legislativo: “Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell’art. 1, co. 2, della Legge 14 settembre 2011, n. 148” approvato dal Consiglio dei Ministri del 6 luglio 2012 (Delibera consiliare del 26 luglio 2012).

¹¹ Si veda il parere della Commissione giustizia per la Camera dei Deputati, in *leg16.camera.it*, e della Commissione giustizia del Senato della Repubblica, in *leg16.senato.it*.

criminalità organizzata”, recuperando così un criterio accantonato ma diventato utile al bisogno¹².

I d.lgs. del 7 settembre 2012 n. 155 e n. 156, conseguenti all’attività preparatoria di cui sopra, hanno previsto così la soppressione di 31 tribunali e relative procure¹³, di tutte le sezioni distaccate del tribunale e di 667 uffici del giudice di pace. Sono stati previsti, quindi, 135 tribunali con le relative procure (su 165)¹⁴, nessuna sezione distaccata (su 220) e 179 giudici di pace (su 846)¹⁵.

4. Adottare un approccio metodologico corretto: un modo per capire

Appare chiaro, a questo punto, che la strada percorsa è stata quella del minimo sforzo per ottenere il massimo del risultato previsto dalla legge: la riduzione degli uffici di primo grado. Per questo non si è esitato ad adottare disinvoltamente una metodologia tanto approssimativa quanto avventata.

L’occasione richiedeva un lavoro più rigoroso. Studiare soluzioni che considerassero l’obiettivo del riordino in modo aderente ai contesti socio-economici di riferimento, compatibili quindi con un’idea di riequilibrio delle competenze territoriali, demografiche e funzionali degli uffici giudiziari, e non condizionata da scenari predefiniti, che nell’esperienza del settore giustizia hanno troppo spesso ipotecato il fallimento non tanto dei progetti di riforma, quanto piuttosto della loro concreta realizzazione¹⁶. Soluzioni che, con rigore scientifico, potessero produrre progetti di riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie legati alle caratteristiche della domanda di giustizia di uno specifico contesto territoriale e attenti all’efficacia, efficienza ed economicità sul fronte

¹² Si tratta dei circondari di Caltagirone e Sciacca in Sicilia; Castrovillari, cui sarà accorpato il Tribunale di Rossano, Lamezia Terme e Paola in Calabria; Cassino, cui sarà accorpata la Sezione distaccata di Gaeta nel Lazio. Saranno “recuperati” dalla soppressione anche 7 uffici giudici di pace in altrettante isole, per la necessità di avere anche in quei luoghi un presidio giudiziario, soprattutto per gli atti urgenti. Le isole in questione sono Ischia, Capri, Lipari, Elba, La Maddalena, Procida, Pantelleria.

¹³ Con la soppressione dei tribunali, saranno soppressi anche i 31 consigli dell’ordine degli avvocati che verranno accorpati ai rispettivi tribunali afferenti.

¹⁴ È stato aggiunto un nuovo circondario in Campania, Napoli Nord, prima denominato circondario di Giugliano. Previsto nella riforma dei tribunali metropolitani non era mai stato attivato.

¹⁵ L’art. 7 del d.lgs. 155 del 2012 ha comunque previsto il mantenimento operativo degli uffici dei tribunali soppressi per un periodo necessario alla definizione dei procedimenti in corso. Il ministero ha stabilito l’applicazione di questa clausola per otto tribunali (Alba, Bassano del Grappa, Chiavari, Lucera, Pinerolo, Rossano, Sanremo e Vigevano) per i due anni successivi all’entrata in vigore.

¹⁶ Ci si riferisce alla pletora di riforme promosse negli ultimi venti anni per migliorare la qualità della giustizia e che a fronte di enormi investimenti (riforme procedurali, ordinamentali, tecnologiche, assunzioni, ecc.) non hanno prodotto alcun miglioramento degno di nota (FABRI, *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, cit., p. 90 ss.; CARNEVALI, *Soggetti smarriti. Perché innovazione e giustizia non si incontrano (quasi) mai*, Milano, 2010, p. 149 ss.).

dell'offerta (funzionamento degli uffici)¹⁷. Tuttavia, i decreti delegati, come abbiamo visto, non hanno seguito questa strada.

Adottando un approccio più rigoroso dal punto di vista metodologico, saremo in grado di evidenziare con maggiore chiarezza le gravi carenze manifestate nel lavoro ministeriale nella definizione della legge delega e soprattutto in fase di elaborazione dei decreti delegati.

4.1. Domanda di giustizia

Come si è detto, il criterio “specificità territoriale del bacino d'utenza”, individuato dalla legge delega, è di fatto un meta-criterio sinonimo di un'intera area di rilevazione che abbiamo definito domanda di giustizia. Così rappresentare il bacino d'utenza di un territorio significa definire numerosi aspetti fisici, sociali ed economici coperti da diverse dimensioni.

All'interno del criterio “bacino d'utenza”, infatti, trovano posto altri criteri citati dalla legge, quali “estensione del territorio” e “situazione infrastrutturale”. Questi criteri sono parte di quella che abbiamo definito più complessivamente come la dimensione fisica e infrastrutturale di quest'area. Tuttavia, per quanto riguarda la rappresentazione delle caratteristiche fisiche di un territorio, occorrerebbe identificare non solo l'estensione, come previsto dalla legge, ma anche la sua struttura (orografia, idrografia, ecc.) e analizzarne l'impatto sugli spostamenti e quindi sulle infrastrutture, come la viabilità con i relativi tempi di spostamento. Alcuni indicatori specifici di riferimento potrebbero essere: “presenza di autostrade/strade a percorrenza veloce, collegamenti autolinee diretti, collegamenti del servizio ferroviario”. Monitorare i “tempi di percorrenza” tra le diverse località e la sede del tribunale con i diversi mezzi, come per altro era stato fatto in occasione della riforma del giudice unico di primo grado¹⁸. Sono poi altrettanto importanti le caratteristiche dell'infrastruttura di telecomunicazione, al fine di verificare le possibilità di utilizzo di servizi di rete per la giustizia. Alcuni indicatori di questo criterio potrebbero essere, ad esempio: diffusione rete *WiFi* (gratis o a pagamento), velocità media di connessione, contratti di rete dati, caselle di posta elettronica, ecc.

¹⁷ Ad esempio, non sono state considerate esperienze di revisione delle circoscrizioni giudiziarie avvenute recentemente in altri paesi europei (Francia, Danimarca, Olanda, ecc.) e raccolte in un rapporto del 2012 sul tema presentato dalla Commissione per l'efficienza della giustizia (Cepej) del Consiglio d'Europa (si veda CEPEJ, *Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe*, Science Strasbourg Consulting, 2012).

¹⁸ Si vedano le tabelle allegate al d.lgs. n. 51 del 1998 “*Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado*”.

Per coprire, poi, la dimensione demografica di un contesto territoriale non basta certamente rilevare solo il “numero di abitanti”, come indica la legge delega, ma occorrerebbe rilevare anche altre caratteristiche della popolazione. Innanzitutto occorre stabilire cosa s’intende per “abitanti”. Se s’intendono solo i residenti o anche l’incidenza della c.d. “popolazione fluttuante”. Si pensi, ad esempio, alle presenze nelle località ad alta vocazione turistica, nelle città sede di università, aziende o istituzioni di grandi dimensioni e da quanto determinato dai flussi migratori¹⁹. Utilizzare indici sintetici appropriati sulle diverse caratteristiche della popolazione, consentirebbe inoltre di avere una fotografia più attendibile della realtà sulla dimensione demografica che la semplice conta degli abitanti non può certo coprire. Infine è importante segnalare che nell’ambito di questa dimensione sono stati utilizzati i dati del Censimento 2001 quando era stato completato da poco il Censimento 2011. Sarebbe stato opportuno operare almeno con dati aggiornati, considerando che la revisione della geografia giudiziaria presuppone scelte con una prospettiva temporale di lungo respiro.

Per quanto riguarda la dimensione dei fenomeni criminali, inoltre, rilevare la sola “presenza di criminalità organizzata”, come prevede la legge, non può essere sufficiente, soprattutto se parliamo di riorganizzazione dei tribunali che per legge non sempre hanno competenza su questo tipo di reati. Pertanto occorre considerare non solo il fenomeno mafioso, che potrebbe essere rilevato dal numero di notizie di reato che la procura ha dovuto trasferire alla Dda per competenza, ma in un qualche modo anche lo spettro dei “reati (denunce e condanne) ad esempio contro la pubblica amministrazione, reati finanziari (bancarotte, ecc.), contro la persona (omicidi, violenze, ecc.) e il patrimonio (furti, scippi, rapine, truffe, ecc.)” ascrivibili a queste categorie. Queste analisi monovariate potrebbero poi essere utilizzate per costruire indici ad esempio di “incidenza mafiosa”, “corruzione”, “sicurezza del patrimonio o personale”, se confrontati con i dati della popolazione in un dato periodo (dimensione demografica).

La dimensione socio-economica di un contesto territoriale, infine, è addirittura completamente ignorata dalla legge. È una mancanza che non ha

¹⁹ Come abbiamo detto, potrebbero essere selezionati indicatori del tipo “numero di residenti, numero di abitanti non residenti, numero di studenti universitari fuori sede, numero di lavoratori non residenti, numero di immigrati (divisi anche per provenienza), numero di turisti”, ecc. Si potrebbero poi costruire degli indici significativi incrociando questi dati sulla popolazione con variabili “fisiche” come l’estensione territoriale per trovare ad esempio la “densità abitativa”, tenendo conto anche delle diverse zone (esempio nei territori montani). Un indice interessante potrebbe essere poi la misurazione della crescita della popolazione e dell’immigrazione del tempo (“tasso di crescita”, “tasso di immigrazione”).

alcuna giustificazione²⁰. È difficile comprendere come la “diffusione e il peso di imprese e istituzioni, la distribuzione delle ricchezza e dei patrimoni, le caratteristiche del lavoro e i contesti sociali” non siano stati considerati criteri fondamentali al fine di determinare le caratteristiche di un territorio in funzione del riordino. In pratica significherebbe rilevare la diffusione e il peso in un contesto territoriale delle sue imprese (industrie, esercizi commerciali, aziende agricole, aziende di servizio, ecc.) e delle istituzioni (enti pubblici, strutture sanitarie, biblioteche, fondazioni, ecc.), considerando il “numero di addetti impiegati” nei diversi comparti, ma anche il “livello di occupazione/disoccupazione”. Così come occorrerebbe rappresentare la distribuzione di ricchezza e patrimoni, rilevando, ad esempio, il “tasso di crescita economica, il reddito medio pro capite, il numero di abitazioni di proprietà, iscritti al collocamento e alle agenzie interinali”. Infine, anche in questo ambito il Censimento 2011 avrebbe potuto fornire indicazioni utili, tuttavia non è stato preso in considerazione.

4.2. Offerta di giustizia

Una corretta definizione operativa dei criteri per la riorganizzazione della geografia giudiziaria deve analizzare non solo l’ambito della domanda ma anche dell’offerta di giustizia, che la legge ci dice dover essere efficace, efficiente ed economica. Questo ambito copre le dimensioni dell’area d’indagine relativa a “struttura, funzionamento e costi di un ufficio giudiziario”.

L’analisi dei “carichi di lavoro” è l’unico tra i criteri espressamente individuati dalla legge nell’ambito offerta di giustizia e che possiamo ascrivere alla dimensione funzionale di un ufficio giudiziario. Questo criterio dovrebbe essere specificato innanzitutto come “rilevazione dei movimenti dei procedimenti (sopravvenuti, esauriti e pendenti)” il cosiddetto *caseload* e le indicazioni riferite ai loro rapporti (indici di smaltimento, indici di rotazione, indici di accumulo di arretrato, ecc.)²¹. Il lavoro di un ufficio giudiziario, e quindi anche la sua capacità di soddisfare la domanda di giustizia (efficacia),

²⁰ Ricordiamo in proposito che anche la Commissione per l’efficienza nella giustizia del Consiglio d’Europa (Cepej) ha recentemente svolto uno studio per la Commissione europea sull’incidenza della situazione economica per la giustizia (si veda DUBOIS, SCHURRER, VELICOGNA, *The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union member states, Report Cepej prepared for the European Commission*, Directorate general justice, 2013).

²¹ Più propriamente, invece, il carico di lavoro sarebbe la misura della relazione tra la quantità del lavoro da svolgere e le risorse a disposizione (*workload*): il rapporto tra la dimensione strutturale e funzionale dell’ufficio giudiziario. Spesso si usa il termine “carico di lavoro” per intendere entrambe le misure ma non è così. Siamo cioè nell’ambito della valutazione dell’efficacia e dell’efficienza nell’utilizzo delle risorse, per la quale si rilevano i dati anche sulla produttività degli uffici e del personale.

s'individua così principalmente attraverso l'analisi dei movimenti dei procedimenti e dei tempi di lavorazione²².

Il carico di procedimento (*caseload*) iniziale per un ufficio giudiziario si misura a partire dall'analisi monovariata delle sopravvenienze ("indice delle sopravvenienze" nei criteri della legge), che significa rilevare ed elaborare i dati che riguardano la quantità e qualità dei procedimenti che vengono iscritti presso l'ufficio giudiziario. Tuttavia l'indice delle sopravvenienze non esaurisce l'*input* di un ufficio in termini di procedimenti da trattare. Larga parte è formata dai "procedimenti pendenti"²³, che sono il lavoro arretrato (*pending cases*), anche di vecchia data (*backlog*) che l'ufficio si porta dietro e che per il fatto stesso di essere presente aumenta le difficoltà di gestione²⁴. Per questo, considerare questo fattore non può essere ignorato per la valutazione di un ufficio giudiziario, cosa che invece è stata fatta dal Gruppo di lavoro ministeriale.

Pertanto, i procedimenti sopravvenuti e i pendenti a inizio periodo (*input*) dovranno essere messi in relazione con la capacità di definizione del carico (*output*), quindi con i procedimenti definiti, per avere un indice di efficacia. Per rilevare la capacità dell'ufficio di estinguere il lavoro occorre iniziare dall'analisi monovariata dei definiti in un dato periodo, ed eventualmente per alcuni tipi di procedimento. Ricordiamo in proposito che dovrebbero essere selezionati tipi di procedimento (ponderazione) meno sensibili a pratiche di moltiplicazione dei casi, evitando di considerare ad esempio le cause previdenziali nel civile, o particolarmente fuorvianti come le prescrizioni nel

²² Soprattutto negli ultimi vent'anni Ministero della giustizia, Csm e in parte anche l'Istat hanno lavorato molto per mettere a punto sistemi di monitoraggio del lavoro degli uffici giudiziari. I risultati non sono stati particolarmente confortanti. Le ragioni sono da ricercare in parte nell'eccessiva quantità di indicatori proposti che rendeva la rilevazione troppo complessa da applicare in concreto, una loro scarsa validità in termini di superficialità e poi la scarsa attendibilità dei dati statistici a disposizione. I numeri registrati dagli uffici sono troppo spesso lontani dalla realtà (FABRI, *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, cit., p. 37 ss.). Anche la Cepej, com'è noto, da diversi anni ormai sta monitorando i sistemi giudiziari in diversi paesi europei, con un'attenzione particolare ai tempi della giustizia. Anche in questo caso vi è qualche problema di attendibilità dei dati, che sono forniti dagli stessi paesi membri (*Ibidem*). Tuttavia non vi è dubbio la strada corretta sia questa. Buoni risultati si riscontrano nel momento in cui la rilevazione viene svolta ad hoc e circoscritta ad ambiti più ristretti, a livello di singole corti ad esempio, con obiettivi più strettamente gestionali.

²³ La misurazione di questa variabile deve essere definita nel tempo per renderla utile ai fini dell'elaborazione statistica. I procedimenti pendenti, infatti, devono essere rilevati in due momenti: a inizio periodo, per rilevare l'eredità di carico dal passato in ingresso del sistema, e alla fine del periodo, per rilevare quanto lavoro arretrato si lascia per il periodo successivo.

²⁴ Come è stato più volte ribadito dagli studi in merito (si vedano in Europa soprattutto i lavori svolti dalla Cepej) se non si mette a punto un sistema permanente di smaltimento dell'arretrato, questo nel tempo si moltiplicherà, aumentando così l'inefficacia e l'inefficienza di un ufficio (VELICOGNA, *Study on Council of Europe Member States on Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings*, Cepej Studies n. 17, 2011, p. 69 ss.).

penale²⁵. In questo modo potrebbero essere elaborati indici di funzionamento più corretti per le elaborazioni statistiche e le comparazioni tra circondari e territori²⁶.

Con queste precisazioni si può procedere così all'elaborazione ed analisi statistica. I dati generici (aggregati) o ponderati (disaggregati per tipo di procedimento) dei sopravvenuti possono così essere messi a confronto con i definiti per ottenere gli "indici di smaltimento" (definiti su sopravvenuti), per rilevare così la capacità dell'ufficio di affrontare il lavoro corrente (*clearance rate*). Lo stesso può essere fatto considerando l'arretrato con il calcolo del cosiddetto "indice di rotazione" (definiti su pendenti), che consente la rappresentazione sintetica della capacità di un ufficio di affrontare l'arretrato, anche qui eventualmente per tipo di procedimento (*case turnover ratio*)²⁷.

La legge non fa alcun cenno, poi, alla necessità di rilevare dati anche sui "tempi di lavorazione", che pure hanno un'incidenza sostanziale nel funzionamento dell'ufficio e quindi nella valutazione della sua efficienza/efficacia e più in generale sulla qualità complessiva del servizio giustizia. Si tratta di una delle questioni più rilevanti per la giustizia, come mostra l'attenzione primaria mostrata dalla Commissione per l'efficienza nella giustizia del Consiglio d'Europa (*Cepej*) nei suoi periodici studi e relazioni sul tema nei diversi paesi²⁸, e in cui peraltro l'Italia risulta sempre

²⁵ Come hanno messo in evidenza le più recenti ricerche *Cepej* in merito, nel caso italiano vengono ricomprese nella classificazione della variabile "definiti" anche le prescrizioni: un dato che risulta in questo modo fuorviante, rispetto alle finalità di misurazione del carico. È evidente che questa modalità di estinzione del procedimento deve essere scorporata, in modo da avere un dato sui "definiti" ponderato, in modo più attendibile sulla concreta produzione dell'ufficio. Parimenti il numero delle prescrizioni potrà dar conto in modo sufficientemente significativo del tasso di inattività di un ufficio e quindi sulla sua efficacia.

²⁶ VELICOGNA, *Study on Council of Europe Member States on Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings*, cit., p. 69 ss.

²⁷ Sono indici di base utilizzati sia dall'ISTAT che dalla *Cepej*. Si veda in proposito VELICOGNA, *Study on Council of Europe Member States on Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings*, cit., 10-14; CEPEJ, *Report on evaluating European judicial systems - 2012 Edition* (2010 data), *Cepej Studies* n. 18, 2012, p. 5 ss.

²⁸ Per il calcolo la *Cepej* propone semplicemente di dividere i 365 giorni dell'anno per l'indice di smaltimento o di ricambio visto in precedenza, per il dato aggregato o per ognuno dei diversi tipi di procedimento selezionati (*disposition time*) nel settore civile (procedimento civile ordinario, divorzio, decreto ingiuntivo, sfratto, fallimento, lavoro, ecc.) e penale (alcuni provvedimenti interlocutori e definitivi). Sono misure un po' grezze ma si tratta comunque di un tentativo di quantificare un fattore fondamentale per determinare il funzionamento di un ufficio (FABRI, *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, cit., p. 71 ss.; VELICOGNA, *Study on Council of Europe member states on appeal and supreme courts' lengths of proceedings*, cit., p. 10 ss.). Lo stesso Csm, inoltre, fin dal 2001 aveva proposto nelle relazioni del Gruppo di lavoro sul monitoraggio dei flussi giudiziari di dare una valutazione della tempestività del giudizio di un ufficio giudiziario, rilevando ad esempio il tempo medio delle diverse fasi di un procedimento, dei rinvii delle udienze ma anche per il rilascio di un certificato (CSM, *Messa a punto di un sistema di monitoraggio dei flussi giudiziari*,

avere le valutazioni peggiori, tanto da essersi meritata il maggior numero di condanne per l'eccessiva durata dei procedimenti da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo²⁹. È ormai conclamato che questo è forse il maggiore problema della giustizia in Italia: un costo ormai insostenibile non solo in termini di negazione di giustizia per i cittadini, ma anche economico per aumento delle spese e mancate entrate (ne è un chiaro esempio la fuga degli investimenti esteri) a svantaggio di Stato e imprese.

Per migliorare la definizione del funzionamento di un ufficio giudiziario è indispensabile considerare, a diversi livelli di analiticità, anche la dimensione economico-finanziaria. In altre parole, occorrerebbe introdurre la valutazione dei costi di una struttura, oltre che del personale anche di mezzi e infrastrutture. Inoltre, una struttura dovrebbe essere valutata non solo a proposito della sua capacità produttiva e di risposta alla domanda di giustizia, ma anche di recuperare risorse. Quest'ultimo aspetto ha a che fare con quanto l'ufficio riesce, ad esempio, a recuperare non solo in termini di finanziamenti da altre istituzioni (Commissione europea, Fondo sociale europeo, Enti locali, ecc.) ma anche ad acquisire in termini di entrate erariali (contributo unificato, campione, registrazione provvedimenti, ecc.), sebbene in modo figurativo. In questo caso i soldi, pur non essendo nella disponibilità dell'ufficio, mostrerebbero la sua capacità di recuperare risorse³⁰. Così, considerando il bilancio di un ufficio giudiziario, si potrebbe avere un'indicazione non solo della sua efficienza ma anche indirettamente della sua efficacia. Pur essendo un campo di studio molto complesso, e per molti versi inesplorato nel settore giustizia, non è pensabile porre come obiettivo primario la valutazione di efficienza ed economicità degli uffici giudiziari, come ha fatto la legge di riordino, senza esaminare in qualche modo anche questa dimensione.

Anche la dimensione strutturale di un ufficio (locali, mezzi, personale) non viene trattata direttamente nell'ambito dei criteri individuati espressamente

Circolare n. P-13899/2002, 16 luglio 2002 - deliberazione del 10 luglio 2002.) L'iniziativa non ha però avuto un grande successo.

²⁹ Più in generale si veda la pagina *Cepej* sul "time management", in www.coe.int. In particolare si veda: CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of human rights*, *Cepej Studies* n. 19, 2012; CEPEJ, *Report on evaluating European judicial systems - 2012 Edition* (2010 data), cit. p. 207 ss.; VELICOGNA, *Study on Council of Europe member states on appeal and Supreme courts' lengths of proceedings*, cit., p. 10 ss.; CONTINI, SIGNIFREDI, *L'attuazione della ragionevole durata del processo: tempi standard e obiettivi per il governo degli uffici giudiziari*, in *Giusto processo?*, a cura di Guarnieri, Zannotti, Padova, 2006, p. 315 ss.

³⁰ Considerando, ad esempio, la tassa obbligatoria di registrazione che è dovuta per la pubblicazione di gran parte dei provvedimenti civili, un suo alto ammontare significherebbe che l'ufficio in questione ha una grande capacità di portare a termine con successo i diversi procedimenti avviati.

dalla legge. Tuttavia, la possiamo ricavare dagli obiettivi stessi della legge, in cui si postula, come si è già detto, la necessità di ridurre il numero di uffici in quanto troppo piccoli e quindi meno efficaci, efficienti ed economici per definizione. Tuttavia, se si stabilisce a priori che vi sono uffici disfunzionali per via delle ridotte dimensioni, occorre sapere su che basi un ufficio giudiziario si può definire “piccolo”. Occorre cioè avere uno standard, una dimensione strutturale alla quale fare riferimento nella relazione con le altre dimensioni al fine di poter operare una selezione degli uffici giudiziari.

La dimensione strutturale di un ufficio giudiziario viene solitamente identificata con la quantità di risorse umane di cui dispone. Il lavoro giudiziario è basato essenzialmente sul “fattore umano”, per questo la letteratura ha assunto che il dato quantitativo del personale, e in particolare il “numero di magistrati togati”, consentisse “con buona approssimazione” di rappresentare la dimensione strutturale di un ufficio giudiziario³¹. In altre parole occorre stabilire quale sia la grandezza di riferimento di un ufficio giudiziario, che per quanto detto significa determinare il “numero ideale di magistrati togati” per unità di prodotto, con i quali operare il confronto. Il Gruppo di lavoro ministeriale, nella sua attività di preparazione per l’emanazione dei decreti delegati, assumerà come modello la posizione tenuta dal Csm in merito³², che coincide con questa idea³³. Risulta difficile assumere che il dimensionamento di una struttura possa prescindere dal considerare altre figure professionali presenti in un ufficio giudiziario (magistrati onorari, personale amministrativo, polizia giudiziaria, ecc.), così come non comprendere altri fattori di produzione propri di un determinato contesto organizzativo e ambientale. Certamente considerare anche le infrastrutture e i mezzi disponibili nella valutazione rende il compito molto più complesso. Tuttavia, non considerare per nulla questi fattori è senz’altro una semplificazione eccessiva.

Il Gruppo di studio ministeriale, tuttavia, non solo accoglierà acriticamente questa semplificazione, ma la reinterpreterà con esiti peggiori, se possibile. Deciderà di applicare, infatti, un criterio anch’esso non previsto dalla legge ma utile allo scopo: la “produttività”. Anche in questo caso però il metodo

³¹ MARCHESI, *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, cit., p. 46.

³² Si veda la nota 9.

³³ Il Gruppo di studio ministeriale ci ricorda infatti: «...che ha ritenuto opportuno rifarsi ...alla sopra riportata elaborazione consiliare in tema di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ritenendo in particolare che ...il Governo possa validamente [considerare] quel concetto di dimensione ideale di ufficio giudiziario sulla base del quale ridisegnare la geografia giudiziaria del paese ...idoneo ad assicurare un recupero di efficienza ed il raggiungimento delle cosiddette economie di specializzazione...» (Relazione p. 20).

adottato per determinare la “produttività”, così come il risultato della sua adozione, saranno alquanto discutibili.

La “produttività”, infatti, viene concepita dal Gruppo di studio ministeriale come il rapporto tra le generiche sopravvenienze, senza alcuna distinzione tra civile e penale, e le piante organiche dei magistrati togati, snaturando in questo modo il senso di questa misura. Nella valutazione dell’efficienza nell’utilizzo delle risorse di personale, che è la “produttività”, si dovrebbe considerare personale in servizio e non l’organico, quindi le risorse che trattano concretamente il carico di lavoro. Le “piante organiche” non possono indicare alcunché dell’efficienza di un ufficio, in quanto sono attualmente una disponibilità teorica senza alcun fondamento, non essendo determinate con criteri validi dal punto di vista scientifico, né è certa la loro copertura nel tempo. Pertanto non si può prevedere come, quanto e quando avverrà il suo completamento. Gli organici, quindi, non possono certo essere considerati neppure per una valutazione “potenziale” dell’efficienza di un ufficio.

Il Gruppo di studio ministeriale, tuttavia, riterrà questa variabile dei “magistrati in organico”, pur così aleatoria, meritevole di essere considerata in relazione alle variabili di “carico di lavoro” e preferita all’utilizzo dei “magistrati in servizio” nel calcolo “dell’indice di produttività”, praticando così una sorta di transfert nella sua interpretazione: dal consueto “indice di produttività del personale” a una sorta di “indice di produttività potenziale dell’ufficio giudiziario”³⁴, una forzatura metodologica dagli esiti fuorvianti³⁵.

³⁴ Non così per la ridefinizione degli uffici del giudice di pace, in cui sono stati considerati proprio i “magistrati in servizio”. Le ragioni non sono chiare.

³⁵ In campo organizzativo, i diversi metodi per determinare un corretto “indice di produttività” sono noti. Nel nostro caso si potrebbe ad esempio incrociare il dato di “carico” visto nel par. precedente, con alcune classi di “procedimenti definiti” (esauriti) ben ponderati, con il personale presente in un dato periodo. Per quanto riguarda l’indicatore di personale da utilizzare si può scegliere se considerare solo i magistrati togati, oppure anche magistrati onorari e/o il personale amministrativo e di polizia. Un indicatore più preciso rispetto al “numero di addetti” sarebbe misurare la presenza del personale in servizio in termini di giorni effettivamente lavorati (depurata quindi da assenze ed incarichi extra-lavorativi in senso stretto) per unità di tempo (secondo la formula numero medio personale presente = numero giorni lavorati / tempo). A questo punto si potrebbe avere un “indice di produttività” molto più pertinente perché aderente al lavoro svolto in concreto. In pratica, si tratta dell’applicazione nel contesto giudiziario del concetto di *full time equivalent* - Fte (equivalente a tempo pieno), un metodo ormai universalmente utilizzato nei contesti organizzativi per misurare la “forza lavoro” di un’azienda e per il loro dimensionamento in fase di pianificazione degli organici del personale. Un Fte equivale a una persona che lavora *full-time* (8 ore al giorno) per un anno lavorativo, che è quantificato in media in 218-220 giorni di lavoro (365 giorni annui esclusi sabati, domeniche, ferie e festività varie) - ma che possono essere anche meno se si sottrae anche la media delle assenze o degli incarichi *extra* - e che viene chiamato anno-uomo. Si tratta di un indice particolarmente interessante, anche per definire correttamente il carico di lavoro individuale (sostituendo il dato dei definiti con i sopravvenuti e i pendenti in un dato periodo in rapporto al Fte) e che quindi potrebbe essere utilizzato per determinare

5. Considerazioni conclusive

La distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio può contribuire a migliorare l'accesso e la qualità complessiva del "servizio giustizia". La presenza di strutture giudiziarie sul territorio e l'allocazione di risorse adeguate e funzionali sono fattori imprescindibili per dare risposta alla domanda di giustizia che deve essere amministrata in modo equo e in tempi ragionevoli. Si tratta di trovare un giusto equilibrio fra esigenze che possono apparire anche contrapposte, da un lato un contenimento della spesa o, meglio, una sua corretta ed efficiente allocazione, dall'altro, una giustizia di qualità, accessibile e vicina alle esigenze della comunità.

Le necessità di una revisione delle circoscrizioni giudiziarie è da tempo ormai memorabile un'esigenza concreta. I cambiamenti radicali intervenuti nel contesto socio-economico in Italia da centocinquant'anni a questa parte, da quando cioè è stata impostata la geografia giudiziaria tuttora vigente, seppur con alcuni adattamenti, hanno reso questo impianto anacronistico, inadeguato e certamente troppo costoso. Per questo nel tempo sono stati promossi numerosi interventi organici di riordino nella distribuzione degli uffici giudiziari, mai concretizzati, perché da un lato oggetto di resistenze localistiche molto forti ma dall'altro viziati da posizioni preconcepite, poco inclini a considerare le istanze territoriali e fondati su una metodologia non solo scarsamente condivisa, ma anche superficiale, confusa e spesso sbagliata.

L'analisi presentata in questo lavoro ha cercato di mostrare che questo intervento avrebbe potuto essere invece l'occasione per ripensare in modo più rigoroso a una nuova articolazione territoriale degli uffici giudiziari che potesse coniugare efficienza, efficacia ed economicità con la soddisfazione delle esigenze e delle attese del cittadino, ma così non è stato. Il lavoro svolto dal Gruppo di studio ministeriale per questa riforma ha ripresentato tutti quegli elementi negativi di metodo che avevano caratterizzato le proposte precedenti, con l'aggravante che questa volta la riforma è stata concretamente realizzata. Appare evidente, infatti, che i criteri adottati per la selezione sono stati il frutto di una drastica quanto maldestra semplificazione al fine di giustificare decisioni politiche già prese. Tuttavia, perché i processi di riforma e innovazione possano avere un successo solido, occorre qualcosa che sia più

il dimensionamento delle risorse umane necessarie per un calcolo più corretto degli organici, appunto. Per una rapida ed efficace sintesi su questo ed altri sistemi di misurazione dell'organico si veda: www.it.wikipedia.org.

di una semplice nuova ricetta³⁶. Qualcosa che ha a che fare con un nuovo approccio culturale ancor prima che metodologico.

L'assetto, il funzionamento, il ruolo che svolge oggi la giustizia si esprime in una pluralità di dimensioni sociali, politiche ed economiche di cui il diritto è solo una parte, come ci ricordava già trent'anni fa Cappelletti³⁷. E' un'istituzione, quindi, che richiede tante competenze per essere analizzata, organizzata, gestita e riformata. Una consapevolezza che è ormai patrimonio della stragrande maggioranza dei giuristi di tutti i Paesi occidentali e che ha caratterizzato, ad esempio, le politiche di riforma di maggiore successo in Europa (si vedano i casi, ad esempio, dei Paesi Scandinavi, ma anche dell'Olanda e della Francia). Da noi, purtroppo, questa visione "multidimensionale" della giustizia rimane ancora pressoché sconosciuta nei salotti buoni, un tabù inviolato e pare inviolabile. Ogni intervento di riforma è ancora il frutto prevalente di speculazioni fatte a tavolino da giuristi "tradizionali", che si ostinano a voler fare da soli tutte le parti in commedia, non esitando nel caso a maneggiare loro stessi, in modo disinvolto, concetti e metodi di altre discipline³⁸. I risultati sono a dir poco preoccupanti, come si è visto.

Infine, occorre dire che non vi è stata neppure l'onestà intellettuale di dichiarare che l'urgenza della decisione e le necessità di bilancio avrebbero richiesto decisioni draconiane necessarie a superare le consuete resistenze localistiche, rimandando ai famigerati "interventi correttivi" l'onere di tamponare le falle e tentare di risolvere i problemi. L'esperienza ci dice che spesso questo porta il sistema nel "circolo vizioso" dell'emergenza, in cui ogni tentativo di rimediare genera ulteriori criticità senza fine. Una possibile soluzione sarebbe stata far precedere all'entrata in vigore di simili cambiamenti un periodo di sperimentazione su scala limitata, per provvedere poi alle correzioni necessarie e alla diffusione progressiva. Tuttavia questa è una pratica sconosciuta nel nostro ordinamento e si vede. Molti dei fallimenti delle riforme sono proprio dovuti all'impossibilità per un sistema di reggere le improvvise e profonde innovazioni senza un'adeguata preparazione, investimenti mirati e un approccio incrementale³⁹. Da questo discende anche la favola delle riforme a "costo zero", anche questa riforma è accompagnata

³⁶ CARNEVALI, *Soggetti smarriti. Perché innovazione e giustizia non si incontrano (quasi) mai*, cit., p. 159 ss.

³⁷ Si veda CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Milano, 1984 e CAPPELLETTI, *Giudici irresponsabili?*, Milano 1988.

³⁸ Oppure utilizzando anche professionisti di queste discipline, ma ben istruiti sul da farsi.

³⁹ CARNEVALI, *Soggetti smarriti. Perché innovazione e giustizia non si incontrano (quasi) mai*, cit., p. 162.

dalla cosiddetta “clausola di invarianza”. Tuttavia, gli enormi costi economici e organizzativi sostenuti dei precedenti interventi “epocali” di riforma sono lì a testimoniare il contrario: la realtà è brutale. Così, anche questa volta, ci saranno da sostenere costi rilevanti, ad esempio, nella gestione dell’aumento del carico di lavoro che comporterà il concentramento delle cause verso i tribunali accorpanti, la predisposizione degli spazi idonei ad accogliere i fascicoli vecchi e i nuovi procedimenti, le udienze e il personale in entrata dagli uffici soppressi. Una voce che dovrà pesare sul piatto della bilancia, quando si dovrà misurare se questo intervento ha garantito una maggiore efficienza, efficacia ed economicità del sistema.

Per concludere, l’operazione di ridefinizione della competenza territoriale degli uffici giudiziari e il loro dimensionamento è un’ulteriore esperienza che sembra testimoniare come gli interventi di riforma, ancorché fondamentali e necessari, rischiano di portare con sé un *vulnus* sul raggiungimento concreto degli obiettivi previsti e sul potenziale di cambiamento, se non accompagnati da un competente e rigoroso lavoro scientifico multidisciplinare di progettazione, analisi, pianificazione e sperimentazione. Troppo spesso, la mancanza di questa solidità metodologica produce innovazioni troppo fragili, certamente foriere di tensioni e conflitti, che ne bloccano ogni effetto benefico, se non addirittura risultare in qualche modo dannose⁴⁰.

⁴⁰ FABRI, CARNEVALI, *Qualità del servizio giustizia nel distretto di Trento e distribuzione delle sedi giudiziarie*, in Atti del Convegno “*Organizzazione della Giustizia in Trentino-Alto Adige*”, cit., p. 26; FABRI, *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, Bologna, 2006, p. 37 ss.