



21 June 2013

CEPEJ-GT-QUAL(2013)2

EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE  
(CEPEJ)

WORKING GROUP ON THE QUALITY OF JUSTICE  
(CEPEJ-GT-QUAL)

**Linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria per favorire le  
condizioni di accesso a un sistema giudiziario di qualità**

**[Fabio Bartolomeo]**

## Indice

1.	Introduzione .....	3
1.1.	Obiettivo del documento .....	3
1.2.	In cosa consiste la revisione della geografia giudiziaria .....	3
1.3.	Le fasi della revisione della geografia giudiziaria .....	4
2.	Realizzare progetti di revisione della geografia giudiziaria .....	5
2.1.	Rappresentare l'attuale mappa giudiziaria e raccogliere dati e indicatori disponibili .....	5
2.2.	Definire obiettivi e criteri .....	5
2.3.	Costruire e misurare gli indicatori .....	6
2.3.1.	Densità di popolazione .....	7
2.3.2.	Dimensione dell'ufficio giudiziario .....	8
2.3.3.	Flussi di procedimenti e carichi di lavoro .....	10
2.3.4.	Ubicazione geografica, infrastrutture e trasporti .....	11
2.3.5.	Informatizzazione .....	12
2.3.6.	Tecnologie disponibili (audio / video) e "cultura digitale" .....	13
2.3.7.	Grado di industrializzazione del territorio e disponibilità di competenze specialistiche .....	13
2.3.8.	Disponibilità di procedure alternative di risoluzione delle controversie (ADR/Mediazione) .....	13
2.3.9.	Disponibilità di avvocati, e opportunità di assunzione di personale e assegnazione di giudici nel territorio .....	14
2.3.10.	Cooperazione con sistemi e istituzioni esterne (sistema penitenziario, procure, polizia) .....	14
2.4.	Come utilizzare gli indicatori per (ri)disegnare la mappa giudiziaria .....	15
3.	Realizzare la riforma della geografia giudiziaria .....	18
3.1.	La fase di transizione .....	18
3.2.	Trasferimento del personale .....	18
3.3.	Misurare l'impatto della riforma della mappa giudiziaria .....	19

## 1. Introduzione

### 1.1. Obiettivo del documento

La giustizia, insieme ad altri diritti fondamentali quali la salute, la sicurezza e la libertà, rappresenta uno dei più importanti diritti umani e uno dei pilastri su cui è fondata la società civile. Per questo motivo, in quasi tutti i paesi del mondo, si è sviluppata nel tempo una rete di uffici giudiziari (*courts*), più o meno estesa, con l'obiettivo di rendere l'amministrazione della giustizia il più vicino possibile ai cittadini.

Viviamo tempi di cambiamenti profondi: la realizzazione di nuove infrastrutture rende certi luoghi più accessibili rispetto al passato, quando magari alcuni territori erano completamente isolati, inoltre, lo sviluppo dei moderni mezzi di trasporto rende più veloce e più agevole spostarsi da una città all'altra. La tecnologia ha cambiato il modo di lavorare e le modalità di interazione tra gli individui, le imprese e la pubblica amministrazione.

In aggiunta a ciò, a causa della pesante e perseverante crisi economica che negli ultimi anni si è manifestata in gran parte dei paesi occidentali, abbiamo assistito alla revisione dei processi di produzione, sia nelle organizzazioni private sia in quelle pubbliche, alla razionalizzazione delle attività lavorative e all'avvio di programmi per la riduzione dei costi e per l'aumento dell'efficienza che stanno costringendo la maggior parte delle organizzazioni occidentali a ottimizzare l'uso delle proprie risorse, pur mantenendo alta l'attenzione sulla qualità. L'amministrazione della giustizia è parte di questo contesto e come tale si trova in una fase di revisione della propria struttura organizzativa mirata all'ottimizzazione dell'allocatione delle proprie risorse, senza perdere di vista l'attenzione sul livello di qualità del servizio reso e della giurisdizione.

**L'obiettivo di questo documento è fornire un quadro di riferimento per amministratori e autorità politiche che vogliano intraprendere riforme per il disegno (o più verosimilmente per la revisione) della geografia giudiziaria di un intero paese o di una parte del suo territorio.**

Questo documento contiene una rassegna di fattori che dovrebbero essere presi in considerazione da parte delle autorità responsabili a supporto delle decisioni relative alla dimensione e alla collocazione geografica di uno o più uffici giudiziari, salvaguardando il livello ottimale di qualità del servizio e ottimizzando nel contempo i costi operativi e gli investimenti.

### 1.2. In cosa consiste la revisione della geografia giudiziaria

Nella teoria economica, il tema della riorganizzazione dei tribunali<sup>1</sup> in termini di dimensione e di posizione geografica è conosciuto come *Supply Chain Management*. Esistono innumerevoli applicazioni pratiche di questa disciplina in diversi contesti che appaiono del tutto assimilabili al problema del disegno della geografia giudiziaria. Le società di trasporto pubblico hanno bisogno di disegnare la mappa degli itinerari ricercando il giusto equilibrio tra la vicinanza dei viaggiatori ai punti di interesse e il numero ragionevole di linee e fermate. Nel settore della sanità, le autorità devono allocare gli ospedali strategicamente al fine di rendere il pronto soccorso e i reparti specializzati facilmente e rapidamente accessibili dagli utenti, ma, allo stesso tempo, essi hanno bisogno di creare delle strutture con una dimensione minima, al fine di garantire il giusto mix di competenze mediche e di costose attrezzature necessarie. E ancora, gli imprenditori di una catena di palestre cercano di coprire il maggior numero di *location* possibili in una città, ma allo stesso tempo hanno bisogno di ottimizzare il rapporto tra investimenti in attrezzature e flussi prevedibili di clienti.

Esattamente come le situazioni sopra illustrate anche la revisione della geografia giudiziaria è un problema di equilibrio tra diversi fattori:

- L'accesso alla giustizia in termini di vicinanza dei tribunali ai cittadini.
- La dimensione minima di un tribunale in modo che sia garantita la presenza delle diverse specializzazioni e funzioni (si pensi ad esempio alla formazione dei collegi).

---

<sup>1</sup> Nel documento il termine inglese <<court>> viene tradotto alternativamente con <<ufficio giudiziario>> e anche con <<tribunale>> questo secondo termine utilizzato in una accezione ampia.

- La riduzione dei costi dal momento che le risorse della pubblica amministrazione non possono e non devono essere sprecate, ma piuttosto ottimizzate.
- La massimizzazione della qualità del servizio reso.

Il quadro di riferimento contenuto in questa introduzione è utile per affermare un principio ispiratore del documento. Infatti, non è un obiettivo di queste linee guida quello di identificare un approccio deterministico alla definizione della perfetta mappa giudiziaria. Proprio come avviene con altri strumenti sviluppati dalla CEPEJ, questo documento intende piuttosto fornire un approccio metodologico all'attività di definizione delle mappe giudiziarie, elencando una serie di fattori che dovrebbero essere valutati dagli operatori al momento di decidere l'allocazione ottimale delle risorse. In questo senso il documento vuole illustrare quegli strumenti e quei metodi di analisi di base che possono aiutare i responsabili politici a perseguire gli obiettivi specifici che sono stati fissati per il proprio sistema giudiziario.

Peraltro, è un dato di fatto riscontrabile in tutta Europa che la revisione delle mappe giudiziarie si concluda normalmente con la decisione su quali uffici debbano essere chiusi e quali mantenuti aperti. Pertanto, è auspicabile che le autorità responsabili utilizzino attentamente gli strumenti necessari, valutino rigorosamente tutti i dati disponibili e tengano conto delle diverse esigenze organizzative in modo da applicare metodologie affidabili e regole omogenee su tutto il territorio interessato dalla riforma.

### 1.3. Le fasi della revisione della geografia giudiziaria

Mentre negli anni passati le enormi distanze tra i centri abitati insieme con i limitati mezzi di comunicazione hanno reso necessaria la creazione di numerosi insediamenti giudiziari, dotati peraltro di un certo grado di indipendenza e autonomia gestionale, nell'attuale fase storica si rende necessario inquadrare i tribunali come parte di una "rete". I palazzi di giustizia non possono più essere visti come unità singole ed indipendenti ma come una "costellazione di uffici", rappresentabile in forma reticolare classica in cui i nodi sono interconnessi con altri soggetti, sia interni che esterni al mondo giustizia. Una rete in grado di offrire nella sua totalità di sistema e nella complessità delle relazioni dei nostri tempi, servizi essenziali laddove occorrono e garantendo, rispetto alle esigenze dell'utenza, alti livelli di servizio.

In sostanza, l'obiettivo della migliore distribuzione e collocazione degli uffici giudiziari consiste nell'ottimizzazione dei legami, delle comunicazioni e del coordinamento tra uffici stessi e tra uffici di altre istituzioni, imprese e cittadini. Un processo di pianificazione, organizzazione e gestione delle attività, progettato per ottimizzare il flusso di lavoro, sia nel settore civile che penale, nel rispetto delle relative procedure e nei diversi gradi di giudizio, il tutto tenendo conto delle transazioni e degli spostamenti che l'utente deve fare nell'area geografica in cui vive e svolge la propria professione, al fine di assistere alla conduzione dei procedimenti.

La definizione della mappa giudiziaria è quindi un'attività complessa che deve essere suddivisa in fasi programmatiche che possono richiedere diversi mesi prima di essere completate. Tali fasi principali possono essere schematizzate nella seguente tabella.



Una descrizione di ciascuna delle fasi sopra graficamente esposte è riportata nel prosieguo del documento. In particolare, il capitolo "Costruire e Misurare gli Indicatori" contiene le linee guida su una serie di fattori che le autorità politiche e gli organi preposti all'amministrazione della giustizia dovrebbero considerare in un progetto di revisione della geografia giudiziaria.

## 2. Realizzare progetti di revisione della geografia giudiziaria

### 2.1. Rappresentare l'attuale mappa giudiziaria e raccogliere dati e indicatori disponibili

È importante sottolineare come in sede di revisione o di progettazione di mappe giudiziarie, la disponibilità di dati e di informazioni giochi un ruolo fondamentale. In particolare, la conoscenza dei flussi di procedimenti, la distribuzione territoriale della domanda di giustizia, nonché i tipi di controversie nel settore civile e le categorie di reato in materia penale sono solo alcuni degli elementi essenziali per supportare il processo decisionale.

Può sembrare strano a questo proposito che lo schema per fasi sopra illustrato parta dalla valutazione della situazione attuale seguita dalla definizione degli obiettivi e dei criteri, quando la logica classica dei progetti suggerirebbe di cominciare proprio dall'enunciazione degli scopi. In effetti su questo aspetto il documento non intende essere troppo vincolante. Piuttosto, l'intenzione è quella di sottolineare l'importanza per le autorità politiche responsabili di conoscere quanti più dettagli possibili dei loro sistemi giudiziari prima di definire gli obiettivi della revisione, poiché senza una base di conoscenza solida della realtà sottostante, la riforma risulterebbe debole o iniqua. A volte, anche a costo di dover rinunciare a qualcosa, è meglio fissare gli obiettivi della riforma solo dopo aver valutato la situazione reale, annunciando all'opinione pubblica solo ciò che ragionevolmente può essere perseguito.

I responsabili dell'attuazione della revisione geografica giudiziaria possono raccogliere, da fonti interne ed esterne all'amministrazione della giustizia, un'ampia varietà di dati:

- statistiche giudiziarie di fonte amministrativa, quali i flussi in ingresso, le definizioni e le pendenze di cause e processi penali, con tutte le possibili sub-classificazioni di categorie, di ufficio e di distribuzione territoriale, che possono essere recuperati dai ministeri della giustizia e da altre amministrazioni giudiziarie (*court administration authorities*);
- indicatori di *performance* quali la produttività per ufficio e per giudice, la durata dei processi, dati che normalmente possono essere elaborati dai dipartimenti di statistica all'interno dei ministeri o che possono essere raccolti direttamente dagli uffici giudiziari;
- dati geografici e di territorio in generale, quali le informazioni sul pubblico trasporto e sulle infrastrutture esistenti che possono essere raccolti presso enti specializzati o anche facilmente recuperati su siti internet;
- ogni altra informazione utile quale il livello di attività commerciale e industriale nel territorio, il numero di imprese, la tipologia e quantità di avvocati, ecc. che possono essere recuperati da associazioni di professionisti e siti specializzati di settore.

### 2.2. Definire obiettivi e criteri

La giustizia è, di fatto in ogni nazione, una delle istituzioni più antiche, di conseguenza, la gran parte delle mappe giudiziarie attuali sono obsolete e inefficienti, caratterizzate da una numerosità di uffici e da una localizzazione territoriale non adeguate all'attuale realtà del territorio e della società. Ciò si traduce in evidenti anomalie nella distribuzione geografica dei tribunali così come in una non ottimale distribuzione delle risorse umane impiegate che si traduce in evidenti differenze tra il livello di attività richiesto e l'efficacia dell'azione giurisdizionale. Inoltre, molti sistemi giudiziari hanno mostrato un aumento sempre più crescente e preoccupante delle pendenze, con conseguente incremento, lento ma inesorabile, dei tempi di smaltimento dei procedimenti, sia nel settore civile che in quello penale, un allungamento dei tempi delle decisioni che è in contrasto con il principio di una giustizia efficiente<sup>2</sup>.

Il contesto di riferimento per avviare un progetto di revisione della mappa giudiziaria può essere molto diverso da un paese all'altro e, quindi, ogni riforma può perseguire obiettivi diversi a seconda del sistema giudiziario in cui si colloca e del momento storico in cui viene promossa. In un paese come l'Italia, dove prima della riforma del 2011<sup>3</sup> si contavano oltre 2.000 uffici giudiziari, la decisione è stata quella di ridurre il numero degli uffici di primo grado (tribunali, sezioni distaccate e uffici del giudice di

<sup>2</sup> Si veda "Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe", Sciences Po Strasbourg Consulting – 2012.

<sup>3</sup> LEGGE 14 settembre 2011, n. 148, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. (11G0190).

pace) al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema giudiziario nel suo complesso. Per rimodellare il sistema giudiziario la tecnica utilizzata è stata la soppressione delle strutture più piccole e meno efficienti in modo da aggregarle a strutture più grandi e così creare tribunali di dimensioni medio-grandi.

Altri paesi europei stanno consolidando geograficamente i propri insediamenti giudiziari, riducendo in tal modo il numero dei tribunali. In effetti, questi processi di riorganizzazione non sono guidati soltanto da motivazioni economiche. Alcuni paesi come la Danimarca, la Norvegia e l'Olanda hanno attuato tali progetti al fine di migliorare la qualità della giustizia. Oltre ai risparmi economici e ai miglioramenti di qualità, anche la possibilità di incrementare la specializzazione dei giudici – grazie al numero adeguato di magistrati in ogni sede e all'introduzione delle nuove tecnologie – è menzionato come motivo a supporto di una maggiore concentrazione dei tribunali<sup>4</sup>.

Rivedere la geografia giudiziaria non significa automaticamente ridurre il numero degli uffici giudiziari. Non possiamo escludere situazioni in cui le autorità politiche siano indotte a introdurre nuove sedi giudiziarie al fine, ad esempio, di ridurre la distanza tra la giustizia e i cittadini.

In Italia, tuttavia, esistono tutta una serie di anomalie (parzialmente affrontate dalla riforma 2011-2013): i distretti di Taranto, Messina e Reggio Calabria coprono aree tra 2.500 e 3.200 chilometri quadrati (ognuna pari a circa l'1% della superficie italiana) mentre i distretti di Torino, Bologna e Firenze coprono aree fino a dieci volte più estese, tra 22.000 e 29.000 chilometri quadrati (ciascuna circa l'8% della superficie italiana). Il tribunale di Mistretta in Sicilia serve 22.154 abitanti, mentre Roma è competente su una popolazione di 2.612.068 abitanti. I 50 tribunali più piccoli per popolazione servita (30% di tutti i tribunali italiani) servono il 9% della popolazione italiana.

L'eccessivo numero di tribunali, insieme con la distribuzione irrazionale delle risorse e la non omogeneità territoriale, sono state le forze trainanti di molte riforme di geografie giudiziarie in Europa, come in Croazia e in Italia. Qui la questione della distribuzione geografica dei tribunali è stata dibattuta per più di un secolo a partire dall'unità d'Italia nel 1861, anche se non c'era mai stata una seria intenzione legislativa per ridisegnare la mappa giudiziaria in conformità con la struttura e i bisogni reali della società civile.

Non solo alla distribuzione delle sedi guardano i progetti di revisione geografica tant'è che uno dei principali obiettivi della riforma in Olanda è stata la redistribuzione delle risorse umane all'interno dei distretti, al fine di evitare asimmetrie nel rapporto con la popolazione residente. Proprio a questo proposito, in Italia, a seguito della riforma della carta giudiziaria, è prevista una profonda redistribuzione delle risorse umane.

Come brevemente accennato in precedenza, oltre alle anomalie territoriali determinate dalla non omogenea evoluzione demografica, è altresì importante evidenziare l'esistenza di una crescente domanda di specializzazione nella trattazione delle cause dovuta alla crescente complessità del diritto e delle relazioni economiche e sociali. Questo aspetto rafforza la necessità di attuare riforme giudiziarie in grado di favorire le condizioni organizzative per una maggiore specializzazione giuridica di magistrati e personale amministrativo. Qui assistiamo ad un altro compromesso tra l'esigenza di specializzazione che impone una certa dimensione minima dei tribunali e la vicinanza ai cittadini che "spinge" sul fronte opposto verso una maggiore frammentazione organizzativa.

### **2.3. Costruire e misurare gli indicatori**

Esiste un gran numero di indicatori che possono essere utilizzati per ricercare l'equilibrio ottimale tra dimensione dei tribunali, attività giurisdizionale e vicinanza agli utenti.

Un elemento fondamentale della riforma attuata in Italia è stata la misurazione dell'attività delle sedi giudiziarie e la produttività sia a livello di ufficio che di giudice poiché nella selezione degli uffici da sopprimere l'attenzione si è concentrata su quelli con dimensioni limitate e basse *performance*. A tal fine sono stati utilizzati dei valori soglia, di norma fissati pari al livello medio degli indicatori di *performance*, misurati nel corso dei cinque anni antecedenti la riforma. Il principio ispiratore, ben

---

<sup>4</sup> European Network of the Councils of Justice (ENCJ), Judicial Reform in Europe Report 2011-2012.

condiviso con altre esperienze europee, è che uffici che mostrano indicatori di prestazione di gran lunga al di sotto della media potrebbero beneficiare di economie di scala se accorpati con sedi più grandi e più produttive.

A questo proposito, anche alla luce di una rassegna di esperienze europee, si elencano di seguito i fattori che possono essere considerati più importanti per una corretta definizione delle mappe giudiziarie. Si dividono in due categorie: i "fattori chiave" sono quelli di primaria importanza e i "fattori aggiuntivi" sono invece quelli di rilevanza secondaria, i quali, se utilizzati in aggiunta ai primi migliorano la completezza e la robustezza dell'analisi. I fattori chiave sono oggettivamente quantitativi o facilmente quantificabili, e quindi, possono essere misurati. Invece, tra i fattori aggiuntivi alcuni sono qualitativi e non facilmente misurabili (ad esempio, il grado di industrializzazione, la realtà territoriale per il reclutamento dei magistrati e del personale amministrativo, ecc.) e altri, a prescindere dalla difficile misurabilità, hanno un impatto più marginale (come la mediazione o la "culturale digitale").

#### **a) I fattori chiave**

- i) Densità di popolazione
- ii) Dimensione dell'ufficio giudiziario
- iii) Flussi di procedimenti e carichi di lavoro
- iv) Ubicazione geografica, infrastrutture e trasporti

#### **b) Altri fattori**

- v) Informatizzazione
- vi) Tecnologie disponibili (audio / video) e "cultura digitale"
- vii) Grado di industrializzazione del territorio
- viii) Disponibilità di procedure alternative di risoluzione delle controversie (ADR / mediazione)
- ix) Disponibilità di avvocati, opportunità di assunzione di personale e di assegnazione di giudici nel territorio
- x) Cooperazione con sistemi e istituzioni esterne (sistema penitenziario, procure, polizia).

### **2.3.1. Densità di popolazione**

Anche se al fine di determinare la dimensione ottimale di un tribunale, il livello della domanda di giustizia ha un impatto più diretto indipendentemente dal numero di persone che vivono nella zona di competenza, non si può trascurare che un equilibrio in termini di popolazione servita da ciascun tribunale è un fattore importante da considerare quando si intende riformare la geografia giudiziaria di una nazione o di una porzione di territorio. Ad esempio, negli studi preliminari della riforma, il Portogallo ha constatato una distribuzione non omogenea della popolazione derivata dall'esodo rurale avvenuto negli ultimi decenni che ha costretto un significativo numero di persone a trasferirsi in zone costiere. Ciò si è tradotto in un notevole incremento della domanda di giustizia nei centri di Porto e Lisbona<sup>5</sup>. Anche in Italia il Ministero della Giustizia ha osservato i movimenti della popolazione, constatando ad esempio che una regione come il Veneto, un tempo basata su un'economia prevalentemente rurale, si è trasformata negli ultimi decenni in una zona di insediamento industriale, generando un profondo cambiamento nella quantità, nella distribuzione e nella tipologia di domanda di giustizia. Al contrario, in altri centri si è verificato un forte calo di popolazione. In entrambi i casi, i presidi giudiziari sono rimasti sostanzialmente immutati, con tribunali che nelle zone dove è cresciuta la domanda risultano inadeguati per dotazioni di persone e risorse e altri che, paradossalmente, sono connotati da limitata attività e "forza produttiva" non al meglio utilizzata.

Non esistono livelli standard ottimali di popolazione per tribunale, anche perché in ogni caso, non essendo fissa la dimensione degli uffici, dovrebbe trattarsi di funzioni parametriche che legano la dimensione della sede giudiziaria rispetto alla popolazione servita e viceversa a seconda di quale si

---

<sup>5</sup> Si veda "Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe", Sciences Po Strasbourg Consulting – 2012.

voglia assumere come variabile dipendente. Esistono però delle statistiche a livello europeo. Prima di esaminarle, tuttavia, è necessario ricordare le attività svolte dagli uffici giudiziari.

Gli uffici giudiziari sono organi cui compete l'amministrazione della giustizia e svolgono compiti diversi a seconda delle competenze per essi previste dalla legge. Nella maggior parte dei casi, gli uffici giudiziari sono responsabili della trattazione degli affari civili e dei processi penali, in alcuni paesi hanno competenze di diritto amministrativo. Inoltre, gli uffici giudiziari possono avere competenza in materia di tenuta di registri (proprietà fondiaria, imprese, e altro) ed hanno reparti speciali in materia di esecuzione<sup>6</sup>. Una definizione così ampia di ufficio giudiziario che ammette configurazioni e competenze molto diverse a seconda dei sistemi considerati, fa capire la cautela con la quale è necessario eseguire dei *benchmark* internazionali in relazione ai bacini di utenza.

Dei 47 sistemi valutati con riferimento alla situazione nel 2010<sup>7</sup>, la maggior parte degli stati membri (19) ha meno di un tribunale di primo grado per 100.000 abitanti. In 15 stati il tasso è compreso tra 1 e 2 tribunali di primo grado per 100.000 abitanti. Tredici stati hanno tassi più alti, ma tra questi solo la Turchia, la Federazione Russa e Monaco hanno dichiarato più di 5 uffici per 100.000 abitanti. Sul dato di Monaco, peraltro, occorre considerare l'esiguo numero di abitanti, che ha un effetto di distorsivo sui rapporti per 100.000 abitanti.

Esattamente come avviene guardando le statistiche giudiziarie all'interno delle singole nazioni, anche quando si analizzano i dati europei si scopre un'elevata varianza dei valori assunti dagli indicatori, in questo caso della media di popolazione servita dai tribunali di primo grado. Ad esempio, in Belgio troviamo in media un tribunale di primo grado ogni 401.478 abitanti, mentre in un altro paese con popolazione simile, come l'Ungheria, il numero di popolazione servita da ciascun ufficio di primo grado è di molto inferiore e pari a 76.229 abitanti. In due grandi paesi, comparabili per popolazione, come la Spagna e l'Italia, il numero medio di persone servite per tribunale è 20.503 in Spagna e 49.250 (vale a dire più del doppio) in Italia<sup>8</sup>.

In termini di indicatori statistici complessivi europei, è interessante osservare che tra i 42 paesi valutati dalla CEPEJ per questo indicatore, il numero medio di persone servite da un tribunale di primo grado è 25.599 (calcolato dividendo il totale della popolazione di 712.980.053 per il risultante numero complessivo di 27.852 tribunali). Questo valore risulta piuttosto basso a causa del peso dei sistemi più grandi quali la Federazione Russa (9.978 tribunali che servono 14.323 cittadini ciascuno) e la Turchia (4.298 tribunali che servono 16.883 persone ciascuno). Inoltre, è bene sottolinearlo, l'indicatore si riferisce alla totalità degli uffici di primo grado presenti in una nazione che può prevedere, come nel caso dell'Italia, una sovrapposizione di competenze.

### 2.3.2. Dimensione dell'ufficio giudiziario

L'ufficio giudiziario (*court*) è definito dalla CEPEJ come un "organo istituito per legge e avente compiti giurisdizionali su determinate categorie di controversie giudiziarie e procedimenti penali, costituito da una struttura amministrativa nella quale svolgono servizio uno o più giudici, a tempo indeterminato e temporaneo". Ai fini di quanto illustrato nel presente paragrafo, possiamo porre l'assunto metodologico di operare all'interno di un sistema di tribunali di primo grado con competenza generale, comparabili in termini di dimensione e tipologia di controversie trattate.

**La dimensione di un tribunale può essere definita come il numero totale di persone impiegate, cioè il numero di magistrati, *rechtspfleger* e altro personale amministrativo.** In questo senso, se si assume che in un sistema giudiziario in equilibrio dal punto di vista organizzativo, il rapporto tra il personale amministrativo e i giudici è costante per tutti i tribunali e che tutti i giudici hanno lo stesso, o

<sup>6</sup> European Judicial Systems – Edition 2012 (data 2010): Efficiency and Quality of Justice (CEPEJ).

<sup>7</sup> European Judicial Systems – Edition 2012 (data 2010): Efficiency and Quality of Justice (CEPEJ), Figure 5.2 – Number of first instance courts of general jurisdiction (legal entities) per 100.000 inhabitants in 2010.

<sup>8</sup> L'indicatore, in linea con la definizione della CEPEJ, si riferisce alla popolazione media servita dagli uffici di primo grado e riguarda quindi la totalità dei tribunali, delle sezioni distaccate e dei giudici di pace ante riforma 2011-2013.

quasi lo stesso, carico di lavoro, allora **molto pragmaticamente la dimensione del tribunale può essere definita come il numero dei giudici che lavorano in quell'ufficio**<sup>9</sup>.

Qual è la dimensione ottimale di un ufficio giudiziario rispetto al livello di attività che deve smaltire? Inoltre, qual è il corretto livello di carico di lavoro per assicurare che un ufficio massimizzi le economie di scala? Esiste una quantità ottimale di affari gestiti dagli uffici, per tipologia e flussi, tale da poter affermare che il sistema giudiziario lavora nel modo più efficiente possibile?

Queste domande sono strettamente collegate ai problemi di allocazione ottimale delle risorse citati nel primo capitolo di questo documento. Un piccolo tribunale può presentare una scarsa produttività perché il flusso di procedimenti è troppo basso per esaurire la capacità di lavoro dei suoi giudici. Inoltre, indipendentemente dal numero assoluto, un numero insufficiente di giudici rispetto a un'ampia varietà di materie, normalmente paragonabile a quella di tribunali più grandi, farà emergere carenze di specializzazione e, quindi, determinerà non solo una minore efficienza (focus sul costo) ma anche una minore efficacia (focus sulla qualità). Allo stesso tempo, un ufficio di grandi dimensioni, come quelli tipicamente presenti nelle città metropolitane, può comunque far registrare una scarsa produttività a causa delle inefficienze strettamente legate alla sua dimensione, poiché la burocrazia è un vincolo pernicioso che influisce sulla normale attività giudiziaria.

In alcuni progetti di revisione della geografia giudiziaria la produttività dei giudici è stata utilizzata come fattore principale per determinare la dimensione ottimale dei tribunali. La produttività di un giudice può essere definita come il numero di procedimenti definiti dal giudice in un determinato periodo di tempo. **In questo senso la produttività dell'ufficio è la somma delle produttività misurate per ciascun giudice che lavora in quel tribunale.**

L'ufficio di statistica del Ministero della Giustizia ha realizzato uno studio sulla produttività dei tribunali italiani che ha consentito un'analisi per fasce dimensionali, raggruppando gli uffici in base al numero di giudici in organico (produttività media degli uffici con 1-10 giudici, con 11 - 20 giudici, e così via). Lo studio eseguito in Italia con dati reali ha confermato le aspettative teoriche a cui si accennava in precedenza. Infatti, la curva di produttività è una parabola in cui i livelli più bassi sono associati a uffici con dimensione fino a 20 giudici, poi la produttività aumenta con il crescere delle dimensioni degli uffici e infine diminuisce nuovamente quando l'organico del tribunale supera un certo (alto) numero di magistrati. Nel caso italiano illustrato di seguito, i più alti livelli di produttività si riscontrano nei tribunali con un numero di giudici tra 60 e 100. La produttività scende di nuovo quando il numero di giudici supera quota 100.

Tuttavia, se si considera che la dimensione dei sistemi giudiziari europei è mediamente inferiore a quella italiana, si può supporre che la produttività più elevata a livello continentale sia raggiunta in uffici con un numero approssimativo di giudici tra 40 e 80.



<sup>9</sup> Nei sistemi giudiziari che prevedono la figura del *rechtspfleger*, la dimensione di un ufficio giudiziario può pragmaticamente essere definita come il numero totale di giudici e *rechtspfleger* assegnati in quella sede.

Analoghi studi sono stati condotti in Olanda: uno con riferimento agli anni 2002-2005 e un altro per il periodo 2005-2009. I risultati non sono molto diversi da quelli illustrati sopra, infatti, sulla base della struttura organizzativa esistente, la produttività è risultata più alta nei tribunali di medie dimensioni, mentre quelli molto piccoli e quelli molto grandi sono risultati meno produttivi. Per completezza di informazione va precisato che gli studi condotti in Olanda, in linea con la definizione di cui sopra, riguardavano il numero totale di persone impiegate nel distretto giudiziario inclusi quindi sia i giudici che il personale amministrativo. La conclusione è stata che, da un lato, può essere di beneficio che piccole sedi vengano incorporate in uffici più grandi. D'altra parte, però, occorre stare attenti a non creare attraverso le fusioni, uffici giudiziari troppo grandi poiché, come si è visto, il rischio sarebbe di creare altre condizioni di bassa produttività<sup>10</sup>.

Se l'obiettivo della riforma della geografia giudiziaria, o uno dei suoi obiettivi, è quello di ottenere tribunali di una dimensione media così da ottimizzare la produttività dei giudici, l'esercizio dovrebbe consistere nell'accorpamento tra piccoli uffici con bassa produttività per crearne di più grandi. In aggiunta, occorrerebbe ridurre le dimensioni di alcuni grandi tribunali se è verificato che essi sono inefficienti.

Per comprendere meglio gli effetti dell'applicazione di tale principio possiamo immaginare due uffici, Ufficio  $A_0$  con 20 giudici e Ufficio  $B_0$  con 100 giudici. Se entrambi gli uffici mostrano una produttività media inferiore a un ufficio con, poniamo, 50 giudici, potremmo ridisegnare il territorio e le rispettive competenze in modo da ottenere due nuovi uffici,  $A_1$  e  $B_1$  con circa 60 magistrati ciascuno. Questa soluzione è stata sperimentata in Italia presso i tribunali di Torino e Ivrea: al primo è stata ridotta la competenza e la dotazione di giudici a favore del secondo, al quale è stata allargata la competenza territoriale e la dotazione organica di magistrati.

In un secondo esempio possiamo prendere l'ipotesi di altri due uffici,  $C_0$  con 15 giudici e  $D_0$  con 35 giudici. Se essi mostrano una produttività media inferiore a un ufficio con, poniamo, 50 giudici, si potrebbe operare un diverso tipo di intervento rispetto a quello precedente che consiste nella fusione degli uffici e del loro territorio in uno nuovo, Ufficio  $E_1$  con una dotazione totale di 50 giudici, cioè la somma dei giudici di  $C_0$  e  $D_0$ . Questa soluzione è stata diffusamente applicata nella recente riforma in Italia per circa 30 piccoli tribunali e alcune centinaia di uffici del giudice di pace che sono stati accorpati a sedi più grandi.

### 2.3.3. Flussi di procedimenti e carichi di lavoro

Ai fini del presente paragrafo si assume un sistema di tribunali con giurisdizione generale, tutti comparabili in termini di tipologia di controversie trattate e con magistrati che lavorano con lo stesso, o quasi lo stesso, livello di produttività.

Nel paragrafo precedente sono state illustrate delle linee guida generali per affrontare il problema della dimensione ottimale di un tribunale sulla base della produttività dei giudici. Seguendo questo principio, in uno dei due esempi mostrati alla fine di quel paragrafo abbiamo ottenuto due nuovi uffici  $A_1$  e  $B_1$  con circa 60 giudici ciascuno. Ora, si ponga il caso che l'analisi dei flussi storici di procedimenti dimostri che ad  $A_1$  si iscrivono 12.000 casi all'anno e a  $B_1$  se ne iscrivono 14.400 paragonabili a quelli di  $A_1$  in termini di difficoltà di trattazione. Se entrambi gli uffici lavorano efficacemente con produttività comparabili, qualunque sia il livello di produttività, avremmo due casi di non-equilibrio. Infatti, se la produttività è più alta di 200 casi per giudice all'anno,  $A_1$  avrebbe capacità non utilizzata. Al contrario, se la produttività fosse inferiore a 200 casi per giudice per anno, allora assisteremmo in entrambe le sedi all'accumulo di pendenze non evase alla fine di ogni anno. In conseguenza di tutto ciò, la soluzione ideale sarebbe quella di ridefinire le competenze in modo da avere flussi pari a circa 13.200 casi entranti in ciascuna delle due sedi.

Tuttavia, un ulteriore problema si pone in questo caso, perché abbiamo bisogno di definire la misura del carico di lavoro per gli uffici e per i giudici. Il carico di lavoro consiste negli affari sopravvenuti nel periodo di tempo oppure include anche le pendenze all'inizio del periodo considerato? Inoltre, quali

---

<sup>10</sup>Si veda: Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform, By Frans van Dijk and Horatius Dumbrav.

sono le cause pendenti da prendere in considerazione? Tutti quei casi aperti e accumulati alla fine dell'ultimo periodo, o solo quelli che non sono stati risolti dopo un determinato periodo di tempo?

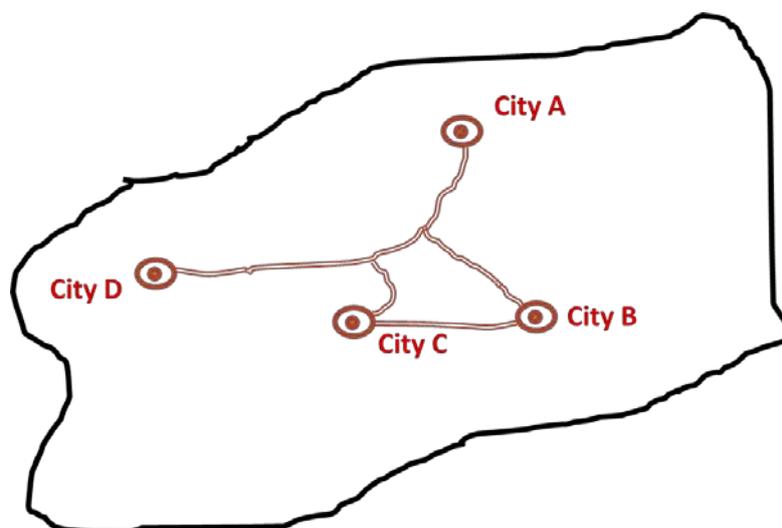
Il problema non è di semplice rimedio. Una possibile soluzione è che i casi pendenti possano essere trattati separatamente dai flussi di procedimenti sopravvenuti. Infatti, in una situazione ideale, quando il sistema giudiziario raggiunge l'equilibrio in termini di efficienza e di produttività, i tribunali dovrebbero risolvere tutti i casi in arrivo entro un lasso di tempo ragionevole, riducendo al minimo o addirittura a zero, l'accumulo di vecchi carichi di lavoro. In altre parole, l'analisi per la definizione della mappa giudiziaria dovrebbe essere basata solo sul numero di cause in entrata e sul livello delle definizioni (dove la produttività è il rapporto di questi due fattori) e poi, ad esempio, un contingente speciale e a tempo determinato di giudici (o anche un programma di smaltimento straordinario in carico agli stessi giudici ordinari) potrebbe essere assegnato al trattamento dei casi pendenti finché il loro livello non è portato al livello considerato fisiologico.

#### 2.3.4. Ubicazione geografica, infrastrutture e trasporti

La posizione geografica dei tribunali è un elemento fondamentale per l'accesso dei cittadini alla giustizia. L'esistenza di una rete più o meno sviluppata di trasporti pubblici e di infrastrutture stradali per il trasporto privato insieme con la disponibilità di nuovi e più efficaci mezzi di comunicazione hanno un notevole impatto sulle concrete modalità con cui l'utenza può accedere ai servizi della giustizia. Laddove è richiesto che una delle parti del procedimento o un imputato debba comparire fisicamente in tribunale ecco che l'accessibilità della sede diventa un fattore critico. Sarebbe irragionevole attendersi che l'utente sia costretto a intraprendere un viaggio eccessivamente lungo e difficoltoso. A tal fine, nel ridisegnare la geografia giudiziaria appare opportuno fissare un tempo massimo per gli spostamenti dell'utenza più lontana dalla sede di tribunale.

Dover presenziare a un'udienza fissata la mattina presto per una persona anziana, o per una persona che non guida o che non è dotata di mezzo proprio, in assenza di adeguati mezzi di trasporto pubblico rappresentano tutte situazioni problematiche che possono influire sul diritto di equo accesso alla giustizia. Pertanto, nella ricerca della distribuzione ottimale degli uffici, il principio da applicare in termini di localizzazione è quello di ridurre al minimo la distanza tra l'ufficio giudiziario e tutti i comuni del territorio.

Si riporta nel seguito un caso teorico di studio in cui esistono quattro tribunali situati nelle città A, B, C e D tra i quali occorre selezionare un'unica sede da mantenere in vita in modo che sia soddisfatta la condizione della distanza minima degli utenti.



Il problema può essere analizzato costruendo una tabella delle distanze incrociate tra le città, come di seguito riportata. Si assuma anche che ogni città sia rappresentativa, in termini di distanza, di tutti i comuni del proprio territorio.

Da / a in minuti	City A	City B	City C	City D
City A	0	30 min	35 min	60 min
City B	30 min	0	20 min	35 min
City C	35 min	20 min	0	20 min
City D	60 min	35 min	20 min	0
<b>Totali</b>	<b>125 min</b>	<b>85 min</b>	<b>75 min</b>	<b>115 min</b>

Da questa semplice analisi risulta che la posizione ottimale della sede da “salvare”, dovendo scegliere un unico luogo tra i quattro di cui sopra, è City C perché da essa risultano ridotte al minimo le distanze con le altre tre città rispetto a tutte le altre possibili combinazioni. Naturalmente, questa analisi è indipendente dal numero di persone che si spostano. Tuttavia, per esempio, se City B fosse un centro urbano molto più popolato, con un numero molto più elevato di casi trattati del tribunale di City C, allora in quel caso le autorità possono decidere di dare priorità alla città B come sede da mantenere.

Inoltre, si pone un ulteriore elemento di analisi. I servizi forniti agli utenti devono essere necessariamente tutti fruiti presso il tribunale? C'è sempre bisogno della presenza fisica della parte o dell'avvocato per ogni adempimento?

Riprendendo l'esempio precedente, lo svantaggio arrecato alla popolazione colpita dalla soppressione di tre tribunali potrebbe essere mitigato dalla creazione di appositi presidi per le attività amministrative, e più in generale, vale il principio che le revisioni geografiche che prevedono la massiccia soppressione di uffici giudiziari dovrebbero essere accompagnate dall'ampliamento dei servizi on-line e dal maggiore utilizzo di strumenti di telecomunicazione, come di seguito meglio illustrato.

### 2.3.5. Informatizzazione

Come descritto nel paragrafo precedente, la riorganizzazione geografica dei sistemi giudiziari si conclude normalmente con la soppressione di talune sedi il che determina, necessariamente, maggiori distanze di viaggio per cittadini, impiegati, avvocati e giudici e, in definitiva, a un peggioramento del livello di accesso alla giustizia. Sembra tuttavia che molti paesi vogliano affrontare in modo costruttivo e innovativo questo problema. Una spiegazione è dovuta alla crescente consapevolezza che la presenza fisica delle parti e degli altri partecipanti al procedimento giudiziario è sempre meno necessaria dal momento che la tecnologia dell'informazione e i moderni sistemi di videoconferenza stanno gradualmente diventando uno standard comunemente accettato. Come pure la partecipazione alle udienze da remoto non viene più vista come un ostacolo insormontabile da parte degli operatori di settore.

Ecco che il consolidamento dei tribunali dovrebbe essere accompagnato da una maggiore utilizzazione dei mezzi di ITC (*Information and Telecommunication Technology*) per ridurre la frequenza delle visite necessarie delle parti e degli avvocati presso gli uffici giudiziari<sup>11</sup>. Inoltre, l'informatica dovrebbe essere utilizzata per aumentare la possibilità da parte degli aventi diritto di consultare il fascicolo di un procedimento anche da remoto. Maggiore è la disponibilità di software che attraverso la digitalizzazione della carta consentono la consultazione a distanza degli atti di un procedimento, minore sarà la necessità di presenza sul posto e quindi, in ultima analisi, maggiore la disponibilità dell'utenza ad accettare maggiori distanze dei tribunali in una nuova configurazione geografica della giustizia. Ecco quindi spiegato come l'informatizzazione sia un fattore in grado di offrire un certo grado di flessibilità alla localizzazione dei tribunali, tenuto conto di quali servizi sono disponibili in ogni sede<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> European Network of the Councils of Justice (ENCJ), Judicial Reform in Europe Report 2011-2012.

<sup>12</sup> Si veda: Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform, By Frans van Dijk and Horatius Dumbrav

L'uso del computer per l'elaborazione di grandi quantità di dati ha permesso alle imprese di far fronte al crescente problema della gestione della carta. I moderni sistemi di *storage* hanno ridotto drasticamente la necessità di stampare e conservare documenti, ottimizzando gli spazi che una volta erano destinati agli archivi fisici. Se la documentazione giudiziaria fosse scansionata e memorizzata elettronicamente, la stessa potrebbe essere recuperata e consultata tramite una connessione web senza la necessità per l'avente diritto di recarsi in tribunale per chiedere la copia cartacea o il *file master*. In altre parole, una completa riforma di mappa giudiziaria può sfruttare la tecnologia al fine di ridurre il numero degli uffici, a condizione che la consultazione e altri servizi di base, quali la presentazione di documenti o lo notifica di atti formali alle parti, possa essere eseguita on-line.

Tutti i vantaggi dell'informatizzazione dei sistemi giudiziari sono basati sul presupposto fondamentale che i sistemi utilizzati siano sicuri, che garantiscano la privacy e che l'utilizzo sia tracciabile per poter sempre risalire all'utente.

### **2.3.6. Tecnologie disponibili (audio / video) e “cultura digitale”**

La disponibilità di moderne tecnologie per svolgere le udienze al telefono, o meglio, in videoconferenza aggiunge una dimensione del tutto innovativa all'accessibilità dei servizi giudiziari. I diversi sistemi giudiziari possono prevedere dei limiti ai tipi di audizione e comparizione che possono essere trattati in questo modo, ma laddove la legislazione accetta le possibilità offerte dalla tecnologia, eliminando la necessità per le parti e per gli avvocati di partecipare obbligatoriamente di persona a ogni udienza, allora questo diventa un elemento di ulteriore valutazione ai fini della determinazione del numero e della posizione dei tribunali. Tali tecnologie non solo riducono la necessità di recarsi in tribunale, ma riducono anche i costi complessivi della giustizia dal momento che vengono ridotti tempi e costi dei viaggi.

### **2.3.7. Grado di industrializzazione del territorio e disponibilità di competenze specialistiche**

Il grado di industrializzazione del territorio è un fattore di cui tenere conto al momento di decidere la posizione e la dimensioni dei tribunali nella nuova configurazione giudiziaria. Fattore che deve essere tenuto in conto insieme con la varietà di competenze e specializzazioni della forza lavoro disponibile nel territorio circostante. Da ciò deriva una naturale propensione delle autorità che hanno affrontato riforme di questo tipo verso la creazione di strutture con una certa “minima” dimensione, sedi giudiziarie cioè che per estensione territoriale e numerosità dell'utenza siano in grado di raccogliere una varietà di casistiche e una massa critica tale da consentire l'organizzazione in sezioni e in gruppi di lavoro specializzati (cancellerie e magistrati). Ecco pertanto che tribunali di una certa dimensione implicano la necessità di organizzare il lavoro in sezioni specializzate e quindi, in definitiva, la necessità di sorgere in territori dove poter attingere a risorse con il giusto grado di competenze ed esperienze.

Come abbiamo evidenziato nei paragrafi precedenti sostenendo che la popolazione era un fattore indiretto di dimensionamento, anche il numero di imprese e professionisti della zona può essere poco rilevante per la dimensione e la posizione di un tribunale se si considera che il carico di lavoro rappresenta di per sé il livello di industrializzazione del territorio. Tuttavia, ciò che vorremmo mettere in evidenza come linea guida di questo paragrafo è che verosimilmente, nel caso di sedi alternative disponibili per la localizzazione di un ufficio giudiziario e a parità di altri fattori, può essere preferibile scegliere il sito dove l'attività economica e gli scambi commerciali sono più intensi.

### **2.3.8. Disponibilità di procedure alternative di risoluzione delle controversie (ADR/Mediazione)**

È importante riconoscere che l'esistenza di forme alternative di risoluzione delle controversie possono rappresentare un elemento di riduzione della litigiosità che si riversa nel sistema giudiziario e quindi un fattore di cui possibilmente tenere conto nel dimensionamento delle sedi giudiziarie. In verità, anche se non si pone normalmente un collegamento procedurale o funzionale tra sistema giudiziario e rete dei fornitori di servizi di mediazione e conciliazione, non può negarsi che con il diffondersi dei

nuovi metodi di risoluzione delle controversie, un qualche legame tra i due settori esista. Giusto per fare un esempio, in molti sistemi giudiziari, i tribunali devono offrire spazi agli organismi di servizi di mediazione, quindi appare ragionevole tenerne conto sia ai fini del dimensionamento organizzativo (flussi di affari) sia fisico (aule per le mediazioni).

### **2.3.9. Disponibilità di avvocati, e opportunità di assunzione di personale e assegnazione di giudici nel territorio**

Abbiamo già visto in precedenza l'importanza di un'attenta valutazione da parte degli autori della riforma per stabilire il numero dei giudici e la corretta collocazione delle sedi per soddisfare le esigenze dettate dal flusso di lavoro. Altri elementi aggiuntivi devono essere considerati. Per esempio, al momento di decidere dove posizionare un tribunale occorre tenere conto della disponibilità di assistenza legale nella zona. Dal momento che gli avvocati lavorano nel libero mercato è possibile che essi si spostino in zone dove ci sono affari in numero sufficiente a giustificare la presenza dei loro studi professionali. Poiché la disponibilità a insediarsi nei vari distretti giudiziari non può essere data per certa, è dunque necessario fare le opportune valutazioni per garantire agli utenti di un tribunale l'accesso a un'adeguata consulenza legale.

Verificare che a distanza ragionevole da una sede giudiziaria esista una buona università con facoltà giuridiche può risultare rilevante soprattutto in quei paesi dove per abitudini e cultura le persone preferiscono lavorare molto vicino alla loro città natale o al luogo dove ci si è laureati. Inoltre, in molti paesi potrebbero esistere intere aree o singole città in cui le persone, e di conseguenza i giudici, non siano disposti a vivere, creando presupposti per una organizzazione instabile con un'alta rotazione di personale e un impatto negativo sulla qualità del lavoro.

Non solo vi è la necessità di assicurare che un tribunale sia dotato di un numero sufficiente di giudici formati, motivati e con assegnazione stabile, ma occorre lavorare affinché si determinino le stesse condizioni per il personale amministrativo.

La difficoltà di assunzione e il mantenimento del personale è uno dei principali ostacoli alla erogazione di servizi giudiziari efficienti e di alta qualità. Paradossalmente può accadere che i tribunali con sede in grandi città possano far registrare peggiori prestazioni perché il personale impiegato non è dello stesso livello professionale delle sedi provinciali. Le ragioni di ciò possono essere molteplici, ma tra di esse non si può escludere che la parità di condizioni salariali del pubblico impiego operi una selezione qualitativa al ribasso della forza lavoro disponibile nei grandi centri dove esistono più opzioni di lavoro ed è più elevato il costo della vita rispetto ai piccoli centri dove la retribuzione pubblica è sufficiente e non sono molteplici le opportunità di occupazione alternativa. La posizione geografica del tribunale e il modo in cui fornisce i propri servizi possono dunque essere influenzati da questi fattori e appare pertanto opportuno valutare le diverse alternative disponibili al fine di garantire condizioni di equo accesso alla giustizia. Per tutte queste ragioni abbiamo dedicato un paragrafo al fattore di disponibilità dell'assistenza legale e delle condizioni di mercato per l'assegnazione dei giudici e l'assunzione del personale di supporto alla giurisdizione.

Come abbiamo visto nel paragrafo dedicato all'informatizzazione, i sistemi giudiziari moderni richiedono nuove competenze per affrontare il mondo odierno così tecnologizzato, in cui sia il contenzioso civile sia la criminalità diventano sempre più sofisticati. La giustizia ha bisogno fortemente di assumere personale sempre più istruito e specializzato che possieda non solo competenze giuridiche ma anche un approccio manageriale che comprenda nozioni informatiche, competenze in materia di acquisti di beni e servizi, conoscenze delle nuove tecnologie di indagine (intercettazioni telefoniche e ambientali) e la padronanza delle lingue straniere.

### **2.3.10. Cooperazione con sistemi e istituzioni esterne (sistema penitenziario, procure, polizia)**

Come ultimo fattore di influenza sulla riforma delle mappe giudiziarie, non meno rilevante dei precedenti, è il coordinamento della riforma con l'organizzazione di altre istituzioni che lavorano a stretto contatto e spesso in interazione con la giurisdizione. Ad esempio, la presenza di un istituto penitenziario dovrebbe rappresentare un vincolo di cui tenere debitamente in conto nel processo

decisionale, in quanto per motivi di sicurezza ed economici è conveniente ridurre le distanze di viaggio degli imputati in stato di arresto.

Un ulteriore, rilevante fattore nell'ambito della revisione della mappa giudiziaria è la collaborazione tra uffici giudicanti e uffici requirenti oltre che con la polizia giudiziaria. Infatti, le scelte riguardo alla ottimale collocazione di un tribunale possono essere influenzate dal modo in cui sono organizzati i servizi del pubblico ministero e delle forze di polizia che collaborano nelle attività investigative.

In definitiva, occorre avere la consapevolezza che la riforma della carta giudiziaria è strettamente legata alla mappa amministrativa di un paese con la quale è legata da reciproche influenze in termini organizzativi e operativi. In particolare, le competenze territoriali della magistratura e di altre amministrazioni pubbliche e istituzioni sono spesso strettamente correlate e dunque un coordinamento delle reciproche responsabilità dovrebbe essere opportunamente considerato.

#### **2.4. Come utilizzare gli indicatori per (ri)disegnare la mappa giudiziaria**

Questo documento descrive i molteplici fattori e i criteri da prendere in considerazione durante la progettazione di una mappa giudiziaria. Anche se non si può pretendere che i fattori qui elencati siano tutti presi in considerazione in tutte le situazioni, raccomandiamo tuttavia che un numero sufficiente di indicatori sia utilizzato dalle autorità politiche e dalle amministrazioni per definire la nuova mappa giudiziaria.

In Francia, la necessità di adeguare l'organizzazione della giustizia all'evoluzione demografica, sociale ed economica del paese ha comportato la necessità di utilizzare un gran numero di indicatori e di dati (per esempio dati demografici, indicatori di qualità delle decisioni, il numero e il tipo di casi, il numero di ricorsi, il tempo di lavorazione, ecc.). Le giurisdizioni sono state classificate in gruppi omogenei per grado di giudizio e dimensione del tribunale, poi, ciascuna categoria è stata valutata e analizzata con criteri omogenei. In Italia, i principali indicatori utilizzati sono stati la popolazione (da notare che un censimento generale della popolazione è stato realizzato nel paese nel 2011), i carichi di lavoro prevalentemente basati sul numero di casi in entrata, la produttività dei giudici, e tra gli altri i dati sulla superficie e le distanze in termini di tempi di viaggio.

Una logica leggermente diversa è stata applicata in Olanda, dove il fulcro della riforma è stata la riorganizzazione dei distretti giudiziari in modo che a ciascun ufficio venisse convogliato un numero più ampio di casi riguardanti la stessa materia, favorendo in questo modo la specializzazione.

In Portogallo e in Italia una certa enfasi è stata posta sulle regole per determinare se la chiusura dei tribunali sia giustificata o meno. In Portogallo, dove le nozioni di efficienza e razionalità sono molto importanti, tuttavia, dal momento che la riforma è stata attuata solo in tre giurisdizioni e non è stata ancora estesa al resto del paese, rispetto alle scelte adottate non sono sorte particolari forme di protesta. Al contrario, in Italia, dove saranno chiusi circa 950 uffici di primo grado, in alcune sedi la reazione da parte delle autorità locali, degli ordini professionali e dei sindacati dei lavoratori è stata molto negativa.

Come perfettamente sintetizzato dal gruppo di lavoro della facoltà Sciences Po Consulting di Strasburgo nel loro studio comparato delle riforme delle mappe giudiziarie in Europa (2012) *“ogni paese ha usato un'ampia varietà di criteri per valutare in modo oggettivo ogni specifica situazione dei propri tribunali, tuttavia non si può negare che in concreto il livello di attività degli uffici risulta il criterio prevalentemente utilizzato, criterio comunque integrato da altre considerazioni quali la distanza geografica / temporale o la necessità per i presidi di giustizia di essere presenti in alcune aree”*.

Quest'ultima eccezione alla regola prevalente ha avuto applicazione per tre tribunali italiani, che si trovano nel sud del paese (Caltagirone, Rossano e Sciacca) i quali, pur essendo inizialmente individuati per la chiusura sulla base delle loro dimensioni e prestazioni, sono stati successivamente 'salvati' perché ritenuti in prima linea nella battaglia contro la mafia. Inoltre, ci sono paesi come la Germania, dove, oltre ai criteri quantitativi e qualitativi elencati in questo documento, le autorità non esiterebbero a dare un peso anche ad altri fattori, come ad esempio le ragioni storiche che avrebbero un'influenza sulla decisione di chiusura di un determinato ufficio piuttosto che un altro.

**Tutto quanto fin qui considerato non cambia nella sostanza la tendenza generalmente rilevata in Europa che vuole i piccoli tribunali con i giudici che si occupano del minor numero di cause a essere oggetto di probabile chiusura o accorpamento con altri durante le riforme di geografia giudiziaria.**

Qualunque sia il numero di indicatori selezionati, il problema per coloro che devono operativamente realizzare la riforma è come redigere la lista degli uffici che devono essere soppressi. Il seguente esempio mostra che almeno due criteri di selezione, uno più restrittivo e l'altro meno, possono essere seguiti.

Partiamo dal presupposto che nella regione XYZ ci sono 10 uffici giudiziari (da Court A a J) il cui numero deve essere ridotto. Le autorità considerano quali criteri per la possibile eliminazione il bacino di utenza più piccolo, il minore contenzioso prodotto dal territorio e la più bassa produttività della sede. Così, i fattori da considerare sono:

1. Popolazione servita
2. Numero di nuovi casi depositati (misurato in termini relativi del tasso di contenzioso, in connessione col fattore 1.)
3. Produttività dei giudici.

Riportiamo di seguito la tabella con una serie di dati minimi necessari (ed esemplificativi) per condurre l'analisi.

	<b>FATTORE 1 Popolazione</b>	<b>Nuovi casi depositati<sup>13</sup> (INPUT)</b>	<b>FATTORE 2 Litigiosità (nuovi casi per 100.000 abitanti)</b>	<b>Casi definiti (OUTPUT)</b>	<b>FATTORE 3 Produttività dei giudici</b>	<b>Numero di giudici</b>
<b>Court A</b>	100.000	1.100	1.100	1.050	105	10
<b>Court B</b>	120.000	1.000	833	1.000	83	12
<b>Court C</b>	80.000	850	1.063	800	114	7
<b>Court D</b>	200.000	1.800	900	1.850	103	18
<b>Court E</b>	180.000	1.500	833	1.500	88	17
<b>Court F</b>	200.000	2.300	1.150	2.250	113	20
<b>Court G</b>	190.000	2.000	1.053	2.050	103	20
<b>Court H</b>	50.000	300	600	250	50	5
<b>Court I</b>	30.000	300	1.000	280	70	4
<b>Court J</b>	150.000	1.500	1.000	1.500	107	14

I responsabili della riforma decidono che gli uffici da includere nella lista delle possibili soppressioni sono quelli che ricadono nel primo quartile cioè il 25% di tribunali con il peggior valore in ciascun fattore considerato, come evidenziato in grassetto nella tabella seguente.

<sup>13</sup> Comparabili per tipologia e difficoltà di trattazione

	FATTORE 1 Popolazione	Nuovi casi depositati (INPUT)	FATTORE 2 Litigiosità (nuovi casi per 100.000 abitanti)	Casi definiti (OUTPUT)	FATTORE 3 Produttività dei giudici	Numero di giudici
<b>Court A</b>	100.000	1.100	1.100	1.050	105	10
<b>Court B</b>	120.000	1.000	<b>833</b>	1.000	83	12
<b>Court C</b>	80.000	850	1.063	800	114	7
<b>Court D</b>	200.000	1.800	900	1.850	103	18
<b>Court E</b>	180.000	1.500	<b>833</b>	1.500	88	17
<b>Court F</b>	200.000	2.300	1.150	2.250	113	20
<b>Court G</b>	190.000	2.000	1.053	2.050	103	20
<b>Court H</b>	<b>50.000</b>	300	<b>600</b>	250	<b>50</b>	5
<b>Court I</b>	<b>30.000</b>	300	1.000	280	<b>70</b>	4
<b>Court J</b>	150.000	1.500	1.000	1.500	107	14

Se viene applicato il criterio più restrittivo, quattro tribunali (B, E, H e I) sarebbero candidati alla soppressione poiché cadono nel peggiore quartile di almeno un indicatore, mentre con l'applicazione di un approccio meno restrittivo, un solo ufficio sarebbe chiuso (Corte H) perché è quello incluso nel primo quartile per tutti gli indicatori.

Ma cosa succede se l'intenzione delle autorità è quella di proporre la chiusura del 25% degli uffici, vale a dire che è necessario selezionare due, e solo due, uffici dalla lista dei dieci? In questo caso suggeriamo un altro criterio che è quello di unire i tre indicatori in uno soltanto, possibilmente utilizzando formule di normalizzazione (altrimenti sarebbe difficile mettere insieme ad esempio valori relativi all'indicatore della popolazione con quelli che misurano la produttività dei giudici) e assegnando dei pesi per ciascun fattore, basati sul presupposto che ciascuno ha un diverso impatto e una specifica importanza. Poi, dalla classifica finale ottenuta attraverso questo esercizio, le autorità potrebbero individuare i due tribunali da sopprimere.

### **3. Realizzare la riforma della geografia giudiziaria**

#### **3.1. La fase di transizione**

Sia che la revisione della geografia giudiziaria consista nella creazione di nuovi uffici giudiziari sia che preveda la chiusura di sedi giudiziarie per accorparle ad altre, particolare attenzione deve essere rivolta alla transizione dalla situazione precedente la riforma a quella successiva, prima della piena e normalizzata attività.

Durante questa fase di transizione l'obiettivo è di:

- Avviare efficacemente i servizi giudiziari, garantendo la continuità;
- Favorire e accompagnare il trasferimento di personale – giudicante e amministrativo - dagli uffici soppressi a quelli accorpanti e, se necessario, assumere risorse umane supplementari per i nuovi uffici.
- Organizzare la logistica dei nuovi uffici (spazi, attrezzature, informatica, forniture, ecc.)

L'attività di transizione dovrebbe essere suddivisa in fasi distinte da gestire secondo un piano di progetto ben definito e strutturato. Da questo punto di vista, appare opportuno istituire degli appositi gruppi di lavoro, sia a livello centrale che presso ogni tribunale interessato.

Il raggiungimento degli obiettivi fissati per la fase di transizione deve essere ottenuto:

- Riducendo al minimo i rischi connessi con la discontinuità per quegli affari pendenti presso gli uffici da sopprimere.
- Minimizzando l'impatto sugli utenti del servizio.
- Assicurando che tutte le attività siano condotte in tempi ragionevoli, secondo livelli di servizio soddisfacenti.

È bene non dimenticare che realizzare una riforma di revisione delle circoscrizioni giudiziarie ha dei costi. C'è il costo di realizzare lo studio di fattibilità e l'*assessment* della situazione esistente prima della riforma e vi è un costo ancora più ingente di attuazione della nuova mappa giudiziaria: la chiusura dei tribunali, il trasferimento di persone, il trasloco di arredi, archivi e documentazione, l'eventuale assunzione di nuovo personale, le modifiche ai sistemi informatici, ecc. Responsabili delle riforme e autorità politiche non dovrebbero trascurare questo aspetto, ma piuttosto prenderlo in considerazione in un'ottica complessiva di valutazione della riforma. Inoltre, se l'obiettivo della revisione è quello di ridurre i costi, è importante che le autorità dispongano la preparazione di un accurato *business plan* con cui valutare il rendimento netto della riforma a medio e lungo termine.

#### **3.2. Trasferimento del personale**

A seconda delle decisioni prese dagli attuatori della riforma e dei vincoli legislativi esistenti in materia di diritto del lavoro, è possibile che un certo numero di addetti tra personale amministrativo e di magistratura debba essere trasferito da un tribunale all'altro in conseguenza dell'attuazione della nuova mappa giudiziaria. Ad esempio, secondo la legge italiana applicata nel settore pubblico, nessuna delle circa 7.000 unità di personale amministrativo e dei circa 2.300 magistrati interessati dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie del 2011-2013 perderà il posto di lavoro, ma tutti essi dovranno cambiare la sede.

A questo proposito, particolare attenzione deve essere rivolta dalle autorità politiche agli annunci ufficiali in merito all'attuazione della mappa giudiziaria dal momento che i loro effetti colpiscono i soggetti interessati in modo rilevante per le loro esistenze. A tale scopo abbiamo in precedenza accennato alla delicatezza di predisporre un piano della comunicazione che abbia tra i suoi obiettivi quelli di:

- Promuovere una reazione positiva al cambiamento, assicurando che tutti i soggetti coinvolti siano consapevoli della nuova mappa giudiziaria, la capiscano e la percepiscano in modo positivo.
- Contribuire a stabilizzare il clima di lavoro e la motivazione del personale.

- Garantire la coerenza delle informazioni fornite nel corso del tempo e ridurre il rischio di diffusione di messaggi ingannevoli provenienti da fonti "non ufficiali".
- Consentire una corretta e tempestiva diffusione dei messaggi, fornendo gradualmente risposte a tutti i quesiti sollevati dalle varie parti interessate dalla riforma.

Oltre alla comunicazione deve essere sviluppato un piano per garantire che le attività operative siano prese in carico dalle persone trasferite in modo efficace ed efficiente, e che preveda:

- La definizione delle competenze e delle responsabilità di ogni persona trasferita all'interno del nuovo tribunale.
- La gestione di tutte le funzioni amministrative (badge d'ingresso, orari di lavoro, sistemi informatici di gestione del personale, ecc.)
- Lo studio di tutte le problematiche giuridiche e amministrative che possono potenzialmente sorgere per effetto del trasferimento.
- La garanzia di continuità e puntualità nel pagamento negli stipendi.

### 3.3. Misurare l'impatto della riforma della mappa giudiziaria

Molti interventi nel settore della pubblica amministrazione mancano di elementi di valutazione del loro impatto. Se, ad esempio, gli obiettivi strategici fissati per i sistemi giudiziari prima di intraprendere una riforma geografica sono quelli di aumentare l'efficienza, incrementare il livello di specializzazione, e ancora, migliorare le prestazioni complessive del sistema giudiziario, è importante che le autorità politiche dichiarino, contemporaneamente agli annunci dei risultati attesi, come e quando tali obiettivi saranno raggiunti.

Nella visione della Rete Europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ), il consolidamento delle sedi giudiziarie deve essere basato sulla necessità di prevedere una migliore qualità della giustizia, e non solo sulla necessità di risparmiare sui costi<sup>14</sup>. I sistemi giudiziari interessati dovrebbero valutare attentamente se realmente dei risparmi netti possono essere raggiunti attraverso la fusione di tribunali e tenere conto del fatto che comunque possono passare molti anni prima che i risparmi auspicati siano effettivi<sup>15</sup>.

Questo paragrafo si concentra su alcuni principi fondamentali da applicare nei lavori attuativi delle riforme al fine di misurare concretamente il raggiungimento degli obiettivi fissati per la nuova mappa giudiziaria.

Per prima cosa, i riformatori devono redigere dettagliati documenti che descrivono gli obiettivi specifici da raggiungere attraverso la riforma. Le dichiarazioni sugli obiettivi dovrebbero spiegare in dettaglio i risultati desiderati non trascurando altri aspetti altrettanto importanti, primo fra tutti, l'indicazione del tempo previsto per raggiungere quei risultati. L'obiettivo deve essere misurabile fin dall'inizio e, idealmente, qualche dato statistico dovrebbe essere disponibile con riferimento agli anni passati affinché dopo il confronto con i dati successivi all'avvio della riforma, si possa verificare se i risultati ottenuti sono davvero effetto della revisione.

I responsabili dell'attuazione dovrebbero quindi definire tutti i specifici "prodotti" del progetto di riforma prima di iniziare qualsiasi programma di revisione della mappa giudiziaria. Ciò assicurerà che il progresso verso un particolare obiettivo può essere misurato in modo efficace.

Tuttavia, le statistiche non sono sufficienti. Le autorità devono sviluppare e scegliere un set di indicatori di prestazioni chiave (*Key Performance Indicators - KPI*) che possono essere utilizzati per misurare i progressi. I KPI devono rispondere a metodologie rigorose di controllo di gestione, ossia devono consentire la misurazione del progresso delle attività rispetto ai piani e agli obiettivi prefissati. Gli indicatori più efficaci a questo fine sono quelli che possono rendere evidenza sui recuperi di efficienza, sul miglioramento delle prestazioni e, ove possibile, su aspetti qualitativi della gestione e della giurisdizione.

<sup>14</sup> European Network of the Councils of Justice (ENCJ), *Judicial Reform in Europe Report 2011-2012*.

<sup>15</sup> From: *Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform*, By Frans van Dijk and Horatius Dumbrav.

**Il rapporto CEPEJ "European judicial systems" elenca oltre cento diversi KPI che possono essere utilizzati al fine di misurare l'efficacia della riforma attuata nonché il suo successo**, ad esempio indicatori di natura finanziaria, come il costo della giustizia per abitante, indicatori del livello di accesso alla giustizia, come il numero dei tribunali e dei magistrati per abitante; indicatori di *performance* come il tempo di definizione dei processi e il tasso di smaltimento delle pendenze, inoltre, esistono indicatori qualitativi, come quelli rilevati attraverso le indagini sulla soddisfazione dell'utenza che misurano la percezione della riforma da parte degli stessi cittadini utenti del servizio giustizia.

Una volta che i KPI sono definiti e i valori obiettivo sono stati fissati, essi devono essere misurati regolarmente per monitorare se le riforme attuate stanno realizzando i loro effetti, in linea con gli obiettivi predefiniti. In questo senso è importante che i KPI scelti possano essere utilizzati come prova dell'avanzamento, e, infine, dimostrare se la riforma fosse utile o meno, e quindi quanto realmente sia stata utile.

In una situazione ideale, un gruppo di lavoro specifico dovrebbe monitorare i progressi verso l'obiettivo utilizzando KPI applicati alla statistica giudiziaria. Il gruppo dovrebbe controllare le metriche ogni mese (almeno nel primo semestre), esaminare i risultati e incontrare regolarmente i responsabili della riforma per decidere come procedere. In caso di eventuali scostamenti, le autorità devono definire quali correzioni possono essere messe in atto al fine di riallineare gli effetti rispetto agli obiettivi.