



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE  
presso il Ministero della Giustizia

## **Riassetto organizzativo dei Distretti di Corte di appello e dei circondari** *Roma, il 3 marzo 2016*

Il Consiglio Nazionale Forense è contrario alla mera riduzione dell'attuale numero delle Corti di Appello, ed anche ad un ulteriore intervento restrittivo dei circondari, che venga eseguito come accaduto in passato per Tribunali, Sezioni distaccate dei medesimi ed Uffici del Giudice di Pace, per altro senza un risultato positivo certo, sulla scorta di un limitato numero di indicatori numerici, non pienamente rappresentativi della complessità del tema affrontato. In tal modo, infatti, si tende a perseguire una indimostrata razionalizzazione sia del sistema giustizia sia della spesa presunta, con ciò sacrificando l'accesso alla giustizia in termini non solo formali ma soprattutto sostanziali.

Il Consiglio osserva, preliminarmente, che in tale ambito il principio fondante di ogni progetto è costituito dalla vicinanza degli uffici giudiziari ai cittadini ed alle imprese, da intendersi in termini di oggettiva fruibilità del servizio (si veda, in tema, quanto sostenuto nelle *Linee Guida della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia Civile* (CEPEJ) ove, per favorire le condizioni di accesso ad un sistema giudiziario di qualità, viene affermato il valore dell'accesso alla giustizia in termini di vicinanza degli uffici giudiziari ai cittadini - *paragrafo 1.2. delle Linee 2013*).

Le analisi condotte dal Consiglio, con l'essenziale apporto dell'Università degli Studi di Venezia "Ca' Foscari" e dell'Istat, impongono di ritenere presupposti essenziali del progetto riformatore le seguenti circostanze, da tradursi in altrettanti indicatori:



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE  
presso il Ministero della Giustizia

- a)** la distribuzione sul territorio del Paese degli abitanti, dell'industria, del commercio e dell'agricoltura tenendo conto dei mutamenti socio-economici intervenuti;
- b)** il rapporto fra la superficie del Distretto ed il numero di abitanti ed imprese servite;
- c)** la domanda di giustizia espressa dai diversi Distretti e la sua articolazione interna fra penale e civile;
- d)** la conformazione orografica dei territori e le infrastrutture presenti;
- e)** i tempi di percorrenza necessari, nei Distretti esistenti, per accedere all'ufficio giudiziario anche con l'utilizzo dei mezzi pubblici;
- f)** i tempi di percorrenza necessari per accedere all'ufficio giudiziario, riferibili al territorio derivante da un'eventuale revisione degli attuali confini distrettuali;
- g)** l'impatto ambientale, in termini di aumento del traffico, calcolabile sulla scorta degli indici di inquinamento relativi;
- h)** la capacità delle strutture ospitanti le Corti eventualmente accorpanti di accollarsi nuovi carichi di lavoro;
- i)** la capacità delle strutture relative alle piccole Corti di ospitare e gestire carichi di lavoro rivenienti da grandi Corti limitrofe;
- j)** la determinazione di indicatori relativi alle sopravvenienze, alle pendenze, agli esauriti, agli indici di ricambio e smaltimento, all'indice di produttività ed ai carichi di lavoro alla data del 31 dicembre 2015;
- k)** la rilevazione dei tempi di pendenza media delle cause;
- l)** l'acquisizione, l'analisi puntuale ed il raffronto dei costi storici (su media quinquennale) delle strutture in cui operano le Corti esistenti;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE  
presso il Ministero della Giustizia

- m)** i costi degli eventuali accorpamenti, con specifiche previsioni economico-finanziarie relative: 1) agli investimenti per adeguamento delle strutture; 2) alla maggiorazione dei costi fissi e di trasferta;
- n)** il *cash flow* caratteristico riferibile al servizio delle Corti in relazione ai costi di gestione degli uffici;
- o)** la determinazione dei costi standard del servizio giustizia, nell'ambito di una revisione dell'organizzazione del lavoro amministrativo che tenga conto della piena attuazione del processo telematico in tutti i settori del sistema.

Già il riferimento ad alcuni soltanto degli indici anzidetti ha consentito al gruppo di lavoro costituito in base all'accordo intervenuto fra il C.N.F. e la Università degli studi di Venezia "Ca' Foscari" di evidenziare dati e circostanze di rilievo, che caratterizzano singolarità e specificità dei Distretti esistenti e sconsigliano l'adozione di interventi di semplice politica di geografia amministrativa, che paiono perseguire un modello individuato esclusivamente sulla base dell'estensione territoriale, della popolazione amministrata, dell'indice delle sopravvenienze e dei carichi di lavoro.

Un modello di tal genere, infatti, arrecherebbe semplici tagli lineari, indifferenti di per sé all'esigenza di rendere il sistema più efficiente di fronte alla variegata domanda di giustizia per la tutela dei diritti del cittadino o dell'impresa.

La fondatezza di questa convinzione sta nella ineludibile forza probatoria dei dati elaborati dall'Istat, componente dell'Osservatorio Permanente sull'esercizio della Giurisdizione istituito dal CNF, dalla cui disamina, a mero titolo esemplificativo, emerge che altri, indicatori non trascurabili sono costituiti:



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE  
presso il Ministero della Giustizia

**p) da quello fondamentale del tasso e del tipo di criminalità insistente su ciascun territorio e del grado di coesione sociale che sono elementi di forte differenziazione dei contesti delle diverse Corti di appello:**

o Le Corti di appello di Caltanissetta, Catanzaro, Napoli, Messina, Reggio Calabria, Salerno, Lecce, Roma, L'Aquila presentano valori congiuntamente superiori alla media sia per il tasso di litigiosità che per il tasso di criminalità a confermare l'esistenza di una specificità territoriale.

**q) dall'assetto geografico attuale dei Distretti che è caratterizzato sia da forte variabilità dei bacini di utenza (abitanti ed imprese), sia da marcate diversità rispetto all'estensione territoriale dei medesimi ed ai sistemi di collegamento presenti in sede locale.**

1. Ad oggi, 16 milioni di cittadini quotidianamente impiegano più di un'ora a recarsi presso gli uffici giudiziari e oltre 4 milioni di cittadini più di un'ora e mezza.
2. Ed infatti, la distanza fra il nord della Sardegna, servito dalla distaccata di Sassari, e Cagliari è di oltre 250 km. percorribili solo su strade urbane, interurbane ma non su autostrada né su linea ferroviaria; così come accadrebbe nel caso di molte altre Corti, ivi incluse quelle di Campobasso e Perugia allorché i relativi territori dovessero essere ricompresi in quello di competenza di Corti limitrofe.
3. Ancora, il Distretto di Potenza ha competenza su una superficie di km 11.198, superiore a quella media, a quella delle Corti di Salerno e Napoli e di poco inferiore a quella di Bari, pur con un bacino di utenza (popolazione + imprese) di poco superiore al milione.
4. Caltanissetta dista da Palermo circa 130 km., e, peraltro, è fortemente penalizzata dalla mancanza di un adeguato collegamento con mezzi pubblici.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE  
presso il Ministero della Giustizia

5. Del pari, Messina, che dista anch'essa oltre 110 km. da Catania, ed evidenzia oggettive difficoltà di collegamento.

5

In definitiva, dunque, può affermarsi che:

- **le Corti di appello di grandi dimensioni hanno performance meno positive delle altre Corti**, come evidenziato dai tempi di giacenza dei procedimenti mediamente superiori, soprattutto per il penale, e da indici di ricambio, smaltimento e produttività generalmente inferiori, soprattutto per il civile (anno 2013), mentre al contrario Caltanissetta, Messina, Campobasso e Perugia hanno indici di ricambio e di smaltimento superiori alla media in entrambi i settori.

- **I costi di gestione/struttura per abitante registrano differenze rilevanti:**

1) le spese per utenze (escluse le telefoniche) per procedimento definito variano dagli € 8,1 di Caltanissetta agli € 152,1 di Palermo così come si spendono per le pulizie € 6, mentre a Palermo la spesa pro capite ammonta ad € 131,3.

2) le spese telefoniche ammontano a Milano ad € 3,6, a Catanzaro ad 19,8;

- **L'attuale assetto delle Corti di Appello non appare in grado di smaltire il progresso**, pur registrandosi minori sopravvenienze nel civile, com'è dimostrato dall'aumento dei tempi di giacenza media (+12% nel civile; + 29% nel penale – Dati 2013 su 2006). Tale aspetto di criticità è accentuato dalla osservata diminuita capacità di produzione del sistema Corti di appello negli ultimi due anni giudiziari (ad esempio, i procedimenti definiti per il Civile dopo aver superato quota 160.000 negli anni precedenti sono scesi a 156.629 nel 2013/2014 e a 149.246 nel 2014/2015) con le ovvie



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE  
presso il Ministero della Giustizia

conseguenze economiche che ne possono derivare anche in termini di indennizzi dovuti ai cittadini per l'irragionevole durata dei procedimenti (rif. Legge cd. "Pinto").

6

Ogni ipotesi di riforma che si prefigga di migliorare il servizio giustizia non potrà essere ritenuta tale qualora trascuri gli indicatori ed i dati sopra richiamati. Di conseguenza, ogni progetto riformatore che contempra mere soppressioni di uffici giudiziari potrà rappresentare (ed arrecare) solo un danno al già carente servizio oggi offerto.

Gli accertamenti che questo Consiglio chiede vengano eseguiti preliminarmente e le cognizioni che, di conseguenza, si acquisiranno sono essenziali al fine di evitare che l'intervento riformatore posto all'esame della Commissione provochi inefficienze ulteriori del sistema giustizia nel suo complesso e maggiori oneri finanziari a carico della finanza pubblica oltre che sul fruitore finale e cioè il cittadino. A ciò si aggiunga l'incremento dei costi che si troverebbero ad affrontare gli operatori della giurisdizione (magistrati, avvocati, cancellieri, dipendenti in genere, ecc.) anche solo per raggiungere una Corte di Appello ritenuta limitrofa (accorpante) ma a km di distanza di quella originariamente esistente (accorpata).

Come ogni avvocato ed ogni magistrato coinvolto sa, ciò si è purtroppo già verificato in occasione della riforma della geografia giudiziaria circondariale:

- 1)** sedi ancor più inadeguate dal punto di vista strutturale con evidenti e a volte stigmatizzati disagi nella conduzione delle udienze;
- 2)** tempi processuali ulteriormente dilatati dovuti alla sopravvenienza di carichi di lavoro in difetto di preventiva revisione delle piante organiche del personale amministrativo e dei magistrati;
- 3)** sperperi per investimenti appena ultimati e lasciati inutilizzati;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE  
presso il Ministero della Giustizia

4) locazioni di immobili e conseguente incremento delle spese;

5) disagi per l'accesso agli uffici giudiziari stante l'insufficienza delle infrastrutture e/o la particolare collocazione geografica dei territori.

Queste, unitamente a molte altre, sono le evidenze che hanno caratterizzato, da subito, gli esiti degli accorpamenti e delle soppressioni indiscriminate eseguite in forza della precedente delega. Ed il fatto che le numerose misure adottate al fine di disincentivare il ricorso alla giurisdizione statale abbiano poi ridotto, nel solo civile però, l'accesso al sistema giustizia, parrebbe non aver mitigato gli effetti anzidetti. Al riguardo, non è pertanto eludibile la necessità di avviare un attento monitoraggio degli esiti della prima riforma, sia in termini di efficienza del servizio (preoccupa, infatti, da questo punto di vista l'osservata diminuzione della capacità di produzione delle Corti di appello negli ultimi due anni giudiziari), sia per accertare i costi sostenuti e da sostenersi per l'adeguamento delle strutture, anche in raffronto agli investimenti già eseguiti e rimasti inutilizzati.

**Per tutte le ragioni sopra esposte, il Consiglio Nazionale Forense chiede che la predisposizione della bozza di legge delega all'esame della Commissione in tema di riorganizzazione sul territorio delle Corti di Appello e circondari sia preceduta dalle analisi dei punti da a) ad q) che precedono e che i dati che verranno così acquisiti costituiscano il presupposto esplicito e trasparente per l'individuazione dei principi e dei criteri ai quali il legislatore delegato dovrà uniformarsi.**

Si allega:

- documento di sintesi elaborato dall'Università degli Studi di Venezia Ca' Foscari;
- indagine sulla percorrenza elaborata dall'ISTAT.