

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2646

SUPPLEMENTO

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(**NORDIO**)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(**ZANGRILLO**)

E CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(**GIORGETTI**)

Disposizioni in materia di circoscrizioni giudiziarie

Presentato il 3 ottobre 2025

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Motivazioni dell'intervento

Il disegno di legge in esame prende le mosse da un'analisi dall'attuale distribuzione territoriale dei presidi di giustizia, definito dal decreto legislativo n. 155 del 2012, e, alla luce di talune criticità *medio tempore* emerse, dell'esperienza maturata e delle peculiari necessità di alcuni territori, introduce innovazioni al fine di garantire una più efficiente distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio nazionale, bilanciando le esigenze di prossimità della giustizia ai cittadini con quelle di efficienza e funzionalità del sistema giudiziario.

La riforma della geografia giudiziaria attuata con il decreto legislativo del 7 settembre 2012 n. 155, adottato in seguito alla delega contenuta nella legge 14 settembre 2011, n. 148, rispondeva principalmente a necessità legate al risparmio di spesa pubblica.

Il presente intervento trae origine dall'esigenza di rivedere le scelte operate dal legislatore del 2012, alla luce del mutato quadro socio-economico, che rende necessario procedere ad un intervento di revisione e di aggiornamento di tali scelte, risalenti ormai a più di un decennio fa, al fine di conseguire un equilibrio tra la giustizia di prossimità, la riduzione della spesa pubblica e l'efficienza del sistema giudiziario.

Obiettivi dell'intervento

L'obiettivo fondamentale perseguito dal legislatore della presente riforma, in particolare con la previsione della delega legislativa di cui all'articolo 1, è quello di consentire di avviare una complessiva revisione dell'attuale assetto della geografia giudiziaria, al fine non solo di verificarne la rispondenza alle esigenze attuali, ma anche di introdurre in via diretta alcune innovazioni alla luce dei mutati assetti demografici, delle evoluzioni socio-economiche dei bacini di riferimento, in particolare nella Regione Veneto, nonché di talune criticità che hanno portato - talvolta - ad uno scostamento dai risultati attesi. Il tutto, evidentemente, per assicurare presidi di legalità maggiormente prossimi ai cittadini.

L'intervento in questione, poi, si può collocare nell'ambito di quegli interventi di manutenzione che ciclicamente si rendono necessari per adeguare gli assetti ordinamentali alle mutate esigenze sociali, muovendo dal monitoraggio degli effetti prodotti dai precedenti provvedimenti adottati.

Consultazioni effettuate

Nel corso dell'istruttoria finalizzata alla confezione dello schema di disegno di legge sono state effettuate consultazioni principalmente con il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia.

Opzione scelta e i relativi impatti

E' stata percorsa l'opzione di adottare un provvedimento normativo primario che da un lato contiene dei criteri di delega al governo per il riassetto della geografia giudiziaria ispirati alla volontà di verificare e, eventualmente, correggere l'attuale distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, dall'altro, a partire dalle evidenze di un'analisi costi-efficacia, dispone direttamente l'istituzione di un nuovo ufficio giudiziario (tribunale e procura della Repubblica di Bassano del Grappa) e il ripristino di alcuni tribunali e sezioni distaccate (che, di fatto, non erano mai state soppresse perché oggetto di successivi provvedimenti di proroga).

L'istituzione del tribunale e della procura di Bassano genera senza dubbio dei costi (puntualmente quantificati nella relazione tecnica e legati all'esigenza di approntare le strutture dei nuovi uffici, di garantirne, a regime, la manutenzione e di assicurarne il funzionamento con adeguate risorse umane), che risultano tuttavia ampiamente compensati dal positivo impatto che tali innovazioni avranno nel medio-lungo periodo sui territori interessati, sia per il tessuto imprenditoriale, che potrà giovare di un sistema giudiziario maggiormente vicino ed efficiente, sia per la totalità dei consociati che, potendo beneficiare di una presenza delle istituzioni maggiormente prossima ai loro territori, vedranno semplificati i meccanismi di accesso alla giustizia e ripristinati i presidi di legalità.

Alla misura consistente nel ripristino dei tribunali abruzzesi di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto e delle sezioni distaccate insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio, destinati alla soppressione dalla riforma del 2012, non sono invece associabili nuovi impatti poiché questi uffici, nel corso degli anni, hanno sempre beneficiato di proroghe che, di fatto, ne hanno garantito il funzionamento senza soluzione di continuità.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

L'attuale assetto di distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è, come accennato, quello risultante dalla riforma della geografia giudiziaria realizzata con il sopraccitato d.lgs. n. 155 del 2012 che ha soppresso 31 tribunali e Procure della Repubblica e 220 sezioni distaccate di tribunale: provvedimento ispirato, principalmente, da esigenze di riduzione della spesa pubblica, con un risparmio atteso pari a € 2.889.597 per l'anno 2012, € 17.337.581 per l'anno 2013 ed € 31.358.999 per l'anno 2014, a cui si accompagnavano valutazioni di maggior efficienza nella riduzione e centralizzazione dei presidi di giustizia.

Detto assetto, peraltro, era già stato oggetto di riflessioni critiche all'epoca della sua emanazione, in particolare in relazione ad uno dei territori interessati dalla riforma.

Infatti, in quella sede la Commissione giustizia del Senato aveva subordinato l'espressione del proprio parere favorevole all'accoglimento di

alcune condizioni: fra queste il mantenimento del tribunale di Bassano del Grappa (in considerazione della specificità territoriale del bacino di utenza e dell'incidenza eccessiva sui costi dell'amministrazione della giustizia che sarebbero stati indotti dalla loro soppressione), ufficio nuovamente istituito con il presente provvedimento¹.

Aveva poi stigmatizzato la decisione governativa di procedere alla soppressione di tutte le sezioni distaccate (soprattutto di quelle con bacino d'utenza superiore a 100.000 abitanti e un carico di lavoro con una media, nel periodo 2006 – 2010, di oltre 4.000 sopravvenienze) anche in considerazione dell'effetto negativo che si sarebbe venuto a produrre sui Tribunali accorpanti, in associazione alla contestuale drastica riduzione degli uffici del Giudice di Pace, *“constatando al riguardo come si assista ad una paradossale situazione per la quale da un lato si procede alla soppressione delle sezioni distaccate e alla drastica riduzione dei tribunali minori, in ragione del fatto che il ruolo del giudice di prossimità dovrebbe essere garantito dai giudici di pace, e dall'altro però si dà seguito ad una netta riduzione anche del numero degli uffici di giudici di pace dislocati sul territorio”*.

In particolare, veniva auspicata la conservazione delle sezioni di Ischia, Lipari e Portoferraio, stante l'impossibilità per i cittadini in alcuni giorni di raggiungere la terraferma, aggravandone gli svantaggi derivanti dall'“insularità”.

Anche il Consiglio Nazionale Forense, in occasione dei lavori della Commissione Vietti del 2016, aveva invocato la necessità di anteporre a considerazioni numeriche il valore dell'amministrazione della giustizia perché, soprattutto nei territori più difficili, la presenza di un tribunale equivale alla presenza dello Stato, sottolineando quindi la necessità di erigere la *“prossimità territoriale”* a punto fermo di ogni disegno riformatore *“sia per la necessità pratica di destinare a tali categorie deboli la possibilità di fruire di un servizio agilmente raggiungibile sul piano territoriale, sia per offrire alla cittadinanza*

¹ Parere approvato dalla 2^a Commissione permanente sull'atto del governo n. 494 nella seduta di martedì 31 luglio 2012 (https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=674568&part=doc_dc-allegato_a).

tutta, soprattutto giovanile, un presidio, che è anche emblema, plasticamente percepibile, di legalità attiva", condividendo sul punto il parere già formulato dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera di *plenum* del 13.7.2016 in relazione al progetto di "Delega al Governo per la soppressione del Tribunale per i minorenni e dell'ufficio del pubblico ministero presso il Tribunale per i minorenni la "prossimità territoriale"².

Del resto, la riforma del 2012 era stata operata con matematica applicazione di criteri prettamente aziendalistici, prevalentemente orientati a valorizzare il profilo della produttività.

In particolare, il parametro di riferimento per l'individuazione dei tribunali da sopprimere era stato identificato nelle medie relative ai cd. «uffici intangibili», con l'obiettivo di garantire che ciascun tribunale potesse acquisire *"una dimensione media quanto più vicina possibile al modello ideale di ufficio giudiziario individuato attraverso il ricorso a standard oggettivi di efficiente allocazione delle risorse umane, di razionale distribuzione delle dotazioni strumentali, di un corretto livello di domanda di giustizia nonché di un'equa distribuzione dei carichi di lavoro, etc., standard in grado di assicurare anche l'indispensabile specializzazione dei magistrati, essendo l'affinamento di competenze specialistiche per materie omogenee condizione imprescindibile di una risposta giudiziaria tempestiva e di qualità"*³.

La metodologia applicata, che non ha escluso il ricorso alla *"ridefinizione dei confini territoriali e non necessariamente attraverso accorpamenti conseguenti a soppressioni"*⁴, ha tuttavia mostrato minore attenzione verso un profilo, quello

² Consiglio Nazionale Forense, Commissione III, La giustizia di prossimità come efficienza della giurisdizione (<https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/25901/242003/Rapporto+annuale+2017+ONPG.pdf/1dea581b-fce3-425c-8068-321a0a4c0d95>).

Dette conclusioni trovavano sostegno in uno studio dell'Università Ca Foscari ha mostrato come la metodologia dei "tagli lineari" non sia auspicabilmente applicabile alla realtà italiana: le corti, infatti, sono diverse in termini orografici (per estensione e numero di abitanti), di domanda di giustizia espressa dal territorio (Roma e Napoli hanno assorbito nel 2014 il 25% del carico giudiziario in appello del Paese) e di arretrato.

³ Relazione illustrativa del d.lgs. 156/2012, pag. 8.

⁴ Relazione illustrativa del d.lgs. 156/2012, pag. 8.

del collegamento con i territori, che appare comunque imprescindibile per consentire alle istituzioni di svolgere con efficacia le proprie funzioni.

Come sottolineato dal Consiglio Nazionale Forense nel citato contributo, *“l’insidia rappresentata dal possibile deficit di un’adeguata diffusione territoriale dell’Ufficio giudiziario [è un] rischio tanto maggiore quanto più ontologicamente radicata nella specifica realtà locale è l’attività dell’Ufficio giudiziario”*.

Dette riflessioni, peraltro, corrispondono ai principi ispiratori del 16° obiettivo dell’Agenda Onu per il 2030: *“Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l’accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli”*, alla luce dei quali eticamente si impone come doveroso garantire pari servizi tanto a chi abita realtà insulari o dell’entroterra tanto a chi sta in una grande città, a chi ha i mezzi economici e a chi non ne possiede.

Peraltro, anche l’11° obiettivo dell’Agenda Onu 2030 progetta il ripensamento delle nostre città verso il modello di comunità sostenibili, ovvero territori integrati, dotati di tutti i servizi necessari, dalla scuola alla sanità alla giustizia alla cultura, vivibili da comunità di uomini e non da individui isolati, proiettandoci verso un processo opposto a quello di accentramento dei servizi che ha spopolato i territori periferici, e reso le città degli agglomerati di individui, soli e spesso incapaci di accedere ai servizi che pur ci sono.

Anche il Consiglio d’Europa, nelle *“linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria”* (2013)⁵, ha detto a chiare lettere che lo stato di diritto esige come valore fondamentale la giustizia di prossimità. Proprio nel citato documento del 2013 viene anche segnalato il problema dell’inefficienza dei grandi Tribunali e auspicato un riordino territoriale, con sedi giudiziarie di medie dimensioni, considerato che la produttività più elevata a livello continentale viene raggiunta in uffici con un numero approssimativo di giudici tra 40 e 80. Quindi l’accentramento, oltre ad allontanare la giustizia dal cittadino e deteriorare lo Stato di diritto, non produce neppure buoni risultati in termini di efficienza.

⁵ Cfr. Cepej, *Linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria per favorire le condizioni di accesso a un sistema giudiziario di qualità*, 2013.

Peraltro, sempre nelle citate Linee guida, la Cepej aveva definito gli “indicatori” da valutare per procedere a un riequilibrio della distribuzione territoriale delle risorse che consentisse di costituire Uffici giudiziari con un livello dimensionale minimo idoneo a soddisfare contestualmente le richiamate istanze. Tra detti indicatori figuravano:

- a) la densità della popolazione⁶;
- b) le dimensioni dell’Ufficio giudiziario⁷;
- c) i flussi di procedimenti e i carichi di lavoro;
- d) l’ubicazione geografica, le infrastrutture e i trasporti⁸;
- e) l’informatizzazione e il ricorso alle tecnologie disponibili⁹;
- f) la disponibilità di procedure alternative alla risoluzione di controversie in funzione deflattiva del carico giudiziario e di accelerazione della definizione dei procedimenti;
- g) la cooperazione con sistemi e istituzioni esterne (sistema penitenziario, Procure, forze di polizia).

Appare dunque di chiara evidenza che i provvedimenti di definizione della geografia giudiziaria necessitano di una periodica revisione, finalizzata a verificarne l’attualità.

In quest’ottica e tenendo in considerazione questi fattori è stato ricostituito il tribunale bassanese con la relativa procura della Repubblica.

Sono stati poi ricostituiti altri uffici in cui l’esigenza di mantenimento già si era manifestata a ridosso della riforma del 2012, tanto che la soppressione degli

⁶ Ancorché la determinazione della dimensione della sede giudiziaria vada rapportata alla popolazione “servita”, sarebbe opportuno considerare che ogni distretto ha una sua peculiare “domanda di giustizia” che prescinde dal numero di abitanti. Ad esempio, rilevano: il “tasso di litigiosità”, il “tasso di criminalità”, il “grado di industrializzazione del territorio”, poiché la presenza all’interno di un determinato contesto territoriale di un numero rilevante di imprese incide in misura significativa sulla tipologia del contenzioso generato.

⁷ Un piccolo tribunale potrebbe presentare scarsa produttività per le seguenti ragioni: a) il flusso di procedimenti potrebbe essere troppo basso per esaurire la capacità di lavoro dei suoi giudici e del personale amministrativo; b) vi possono essere carenze di specializzazione nei giudici; c) la mobilità anche di una o poche unità – di giudici o personale amministrativo – costituisce un fattore di rallentamento della produttività.

⁸ L’obiettivo è quello di ridurre al minimo la distanza tra l’Ufficio giudiziario e tutti i comuni del territorio.

⁹ allo scopo di ridurre quanto più possibile la presenza fisica delle parti al procedimento giudiziario.

stessi è sempre stata rinviata, sì da permetterne il funzionamento senza soluzione di continuità.

La riforma del 2012 è stata guidata da precisi indicatori di orientamento delle scelte: a partire dalla misurazione della produttività (sia a livello di ufficio giudiziario che di giudice) sono stati individuati dei valori soglia, fissati al livello medio degli indicatori di *performance*, misurati nel corso dei cinque anni antecedenti la riforma.

Partendo dall'assunto che quegli uffici che mostravano indicatori di prestazione di gran lunga al di sotto della media avrebbero potuto beneficiare di economie di scala se accorpati con sedi più grandi e più produttive, si è provveduto così a selezionare quelli da sopprimere.

Orbene, l'esperienza successiva ha dimostrato i limiti delle scelte operate.

Ciò è confermato da quanto si andrà subito sotto a evidenziare, sulla scorta dell'analisi condotta in relazione alle *performance* degli uffici giudiziari, soppressi e accorpanti, prima e dopo la riforma, eseguita per serie storiche con il metodo controfattuale ed operata in relazione ai principali parametri di riferimento per il processo civile e penale (indice di smaltimento, *disposition time* e tasso di prescrizione), a partire dai dati di flusso restituiti dal Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia – Direzione generale statistica e analisi organizzativa.

L'analisi condotta ha consentito dunque di trarre precise evidenze a favore della scelta legislativa, operata dall'attuale legislatore, di ripristinare immediatamente il tribunale e la procura di Bassano del Grappa, e di rinviare alle successive riflessioni che saranno condotte nell'esercizio della delega ogni valutazione di opportunità circa la rimodulazione dell'attuale distribuzione territoriale degli uffici giudiziari.

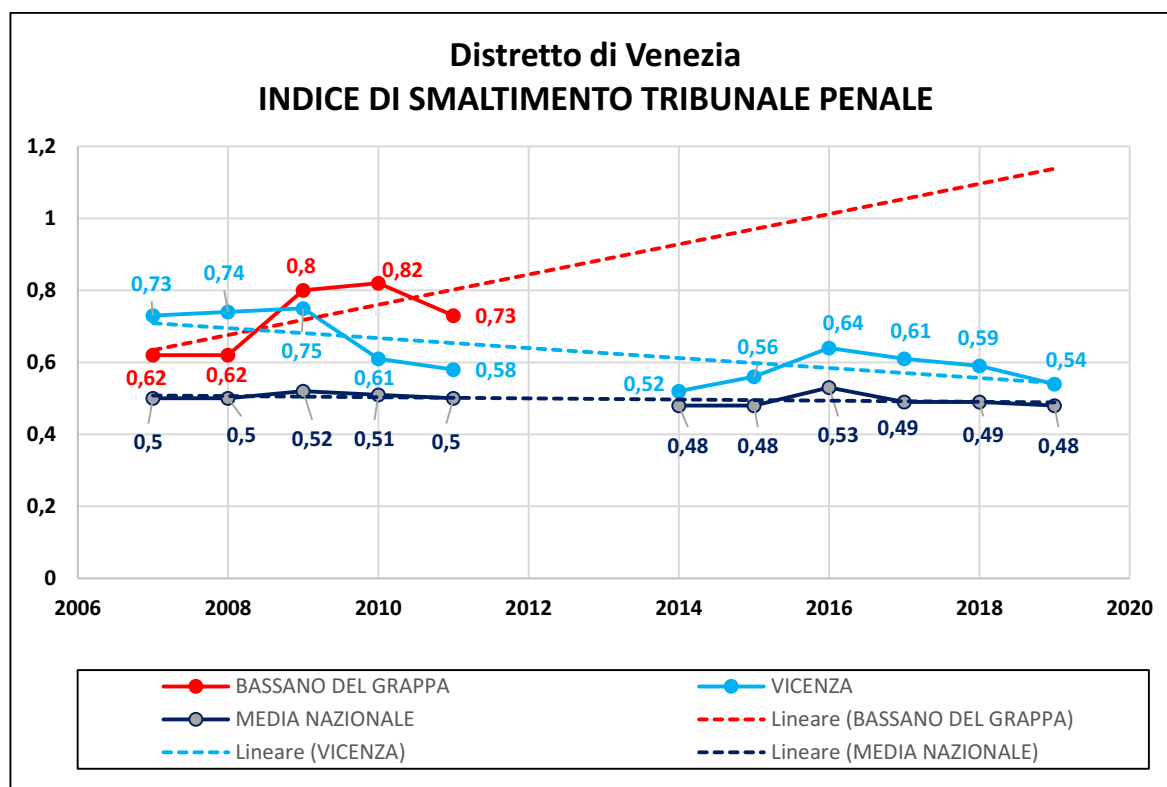
I dati relativi ai principali indici statistici giudiziari osservati per gli uffici di Vicenza rilevano come, nonostante le *performance* degli uffici del distretto, negli anni di riferimento, siano state, a volte, notevolmente più soddisfacenti rispetto al dato medio nazionale, si siano comunque registrate alcune criticità a seguito dell'accorpamento, nel 2012, del tribunale di Bassano del Grappa al tribunale di Vicenza.

L'indice di smaltimento del tribunale penale è considerevolmente diminuito a seguito dell'accorpamento.

A detta stima si è giunti confrontando il rapporto fra il numero complessivo di procedimenti definiti e la sommatoria del numero complessivo delle sopravvenienze e delle pendenze iniziali relativi al periodo precedente la riforma (laddove la locuzione "numero complessivo", per il periodo *ante* accorpamento, fa riferimento ai valori aggregati espressi dai due uffici giudiziari) al dato risultante dal rapporto fra il numero di procedimenti definiti e la somma dei pendenti iniziali e dei sopravvenuti dell'ufficio accorpante relativi al periodo successivo.

Si specifica sin d'ora che, per restituire un dato il più possibile prossimo ad un andamento consolidato, l'analisi che segue è stata sviluppata calcolando la percentuale di smaltimento media per il periodo 2007-2011 e per il periodo 2014-2019.

Si è pertanto preferito non inglobare nelle stime né i dati relativi agli anni 2012 e 2013 (trattandosi di annualità interessate dalle operazioni di chiusura dei presidi giudiziari soppressi con relativo accorpamento ad altri uffici i relativi dati di flusso avrebbero potuto restituire una fotografia alterata del reale stock di pendenze, di sopravvenienze e di definiti) né le annualità successive al 2019. L'anno 2020, infatti, a causa dell'emergenze pandemica e del rallentamento di tutte le attività istituzionali non urgenti, non costituisce una buona *proxy* del reale andamento degli indici di produttività degli uffici; parimenti, nel periodo successivo, sono intervenute delle variabili esogene (basti pensare a tutte le riforme ordinamentali e processuali votate all'efficientamento del sistema giustizia nell'ambito degli obiettivi del P.N.R.R.) che, qualora implementate nella valutazione, rischierebbero di alterarne i risultati a causa di un'eccessiva disomogeneità delle condizioni di contesto relative agli aggregati da confrontare.

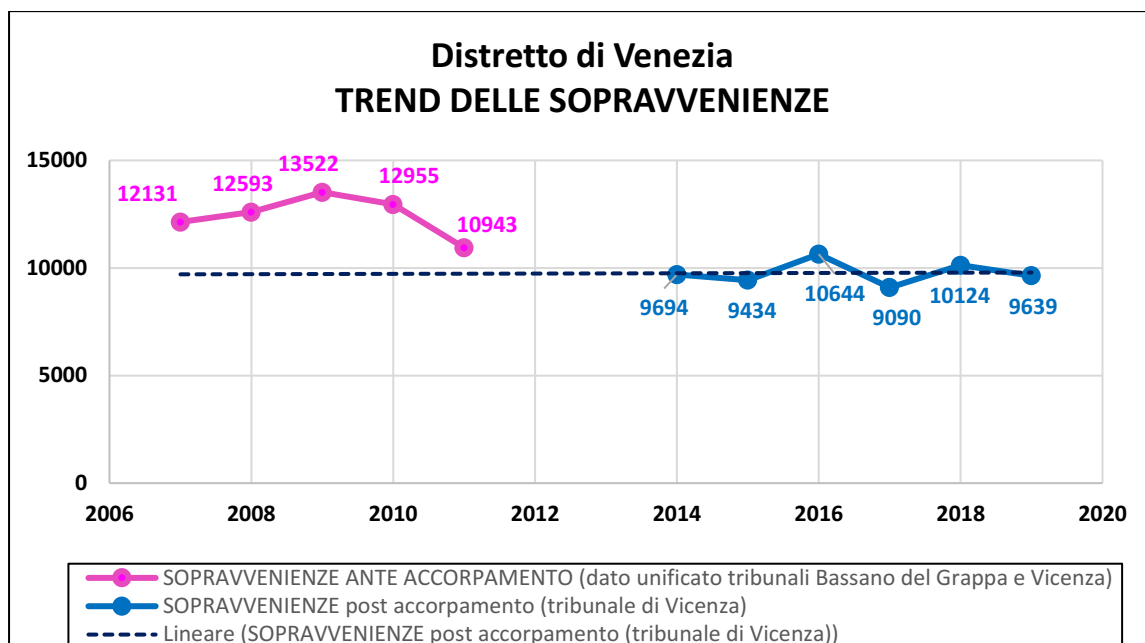


Il grafico sopra riportato dimostra come il tribunale di Bassano del Grappa, nel periodo 2007 – 2011, aveva registrato un ottimo indice di smaltimento (valore minimo 0.62 nel 2007, valore massimo 0.82 nel 2010).

Nello stesso periodo, il tribunale di Vicenza, pur performando meglio rispetto alla media nazionale, registrava un indice di smaltimento inferiore rispetto al tribunale di Bassano del Grappa (valore minimo 0.58 nel 2011, valore massimo 0.75 nel 2009).

A seguito dell'accorpamento si sarebbe dunque dovuto registrare un *trend* positivo, di valore minimo quantomeno non inferiore a 0.58, in considerazione della contestuale diminuzione del numero di sopravvenienze.

Il grafico che segue dimostra infatti come nel periodo anteriore all'accorpamento, il dato aggregato dei nuovi procedimenti iscritti presso il tribunale di Bassano del Grappa e il tribunale di Vicenza fosse addirittura superiore al numero delle sopravvenienze negli anni successivi all'accorpamento.

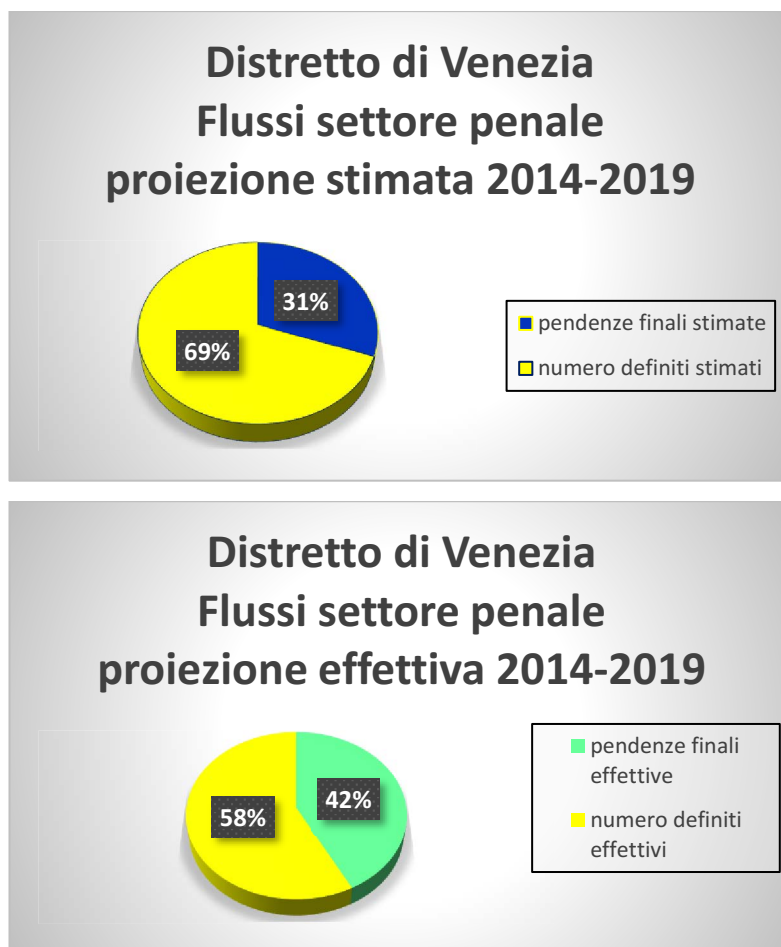


Conclusivamente, rapportando il numero complessivo (57.529) dei procedimenti definiti dai tribunali di Bassano del Grappa e di Vicenza negli anni 2007-2011 (rispettivamente 15.615 e 41.914) ai valori aggregati dei due tribunali (Bassano del Grappa e Vicenza) relativi al numero complessivo delle sopravvenienze (62.144 – rispettivamente 15.822 Bassano del Grappa e 46.322 Vicenza) e delle pendenze iniziali (20.794 – di cui 5.675 Bassano del Grappa e 15.119 Vicenza), può essere stimata una percentuale di smaltimento media del 69.36% nel periodo 2007-2011.

Applicando la medesima percentuale di smaltimento allo stock di pendenze iniziali (41.808) e di procedimenti nuovi iscritti (58.625) presso il tribunale di Vicenza negli anni 2014-2019, allorquando quindi era stata già implementato l'accorpamento del tribunale di Bassano del Grappa, si sarebbe potuto ipotizzare un numero di procedimenti definiti pari a 69.660.

Il numero di posizioni effettivamente definite, invece, è stato pari a 57.914 (57.66%).

Conclusivamente, si può stimare che, a seguito dell'accorpamento, il tasso di smaltimento dei procedimenti penali abbia subito un decremento di oltre 10 punti percentuali.

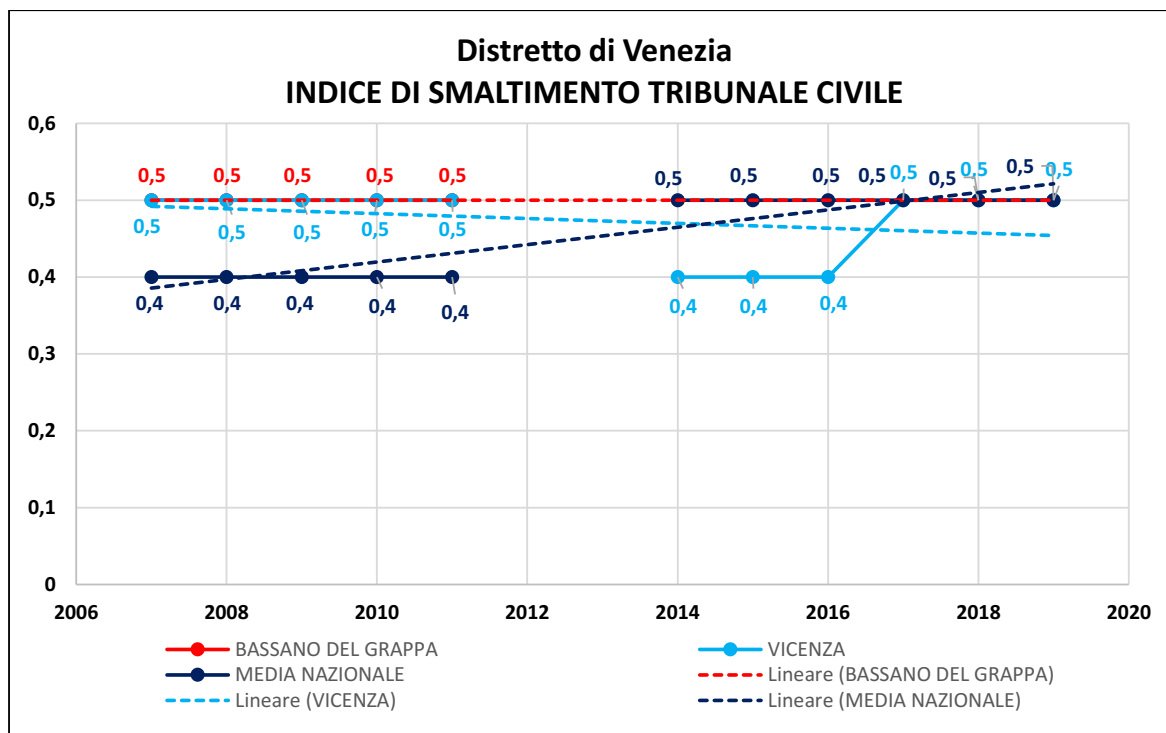


Analogo fenomeno si è verificato per il settore civile.

Anche in questo caso, a seguito dell'accorpamento, l'indice di smaltimento ha fatto registrare un decremento di oltre dieci punti percentuali (così come operato precedentemente, la stima è il risultato di una proiezione dell'indice di smaltimento medio aggregato per i due tribunali rilevato nel quinquennio 2007-2011, proiettato nel periodo post-accorpamento, e raffrontato con l'indice di smaltimento medio effettivo fatto registrare dal tribunale di Vicenza nel medesimo periodo di riferimento).

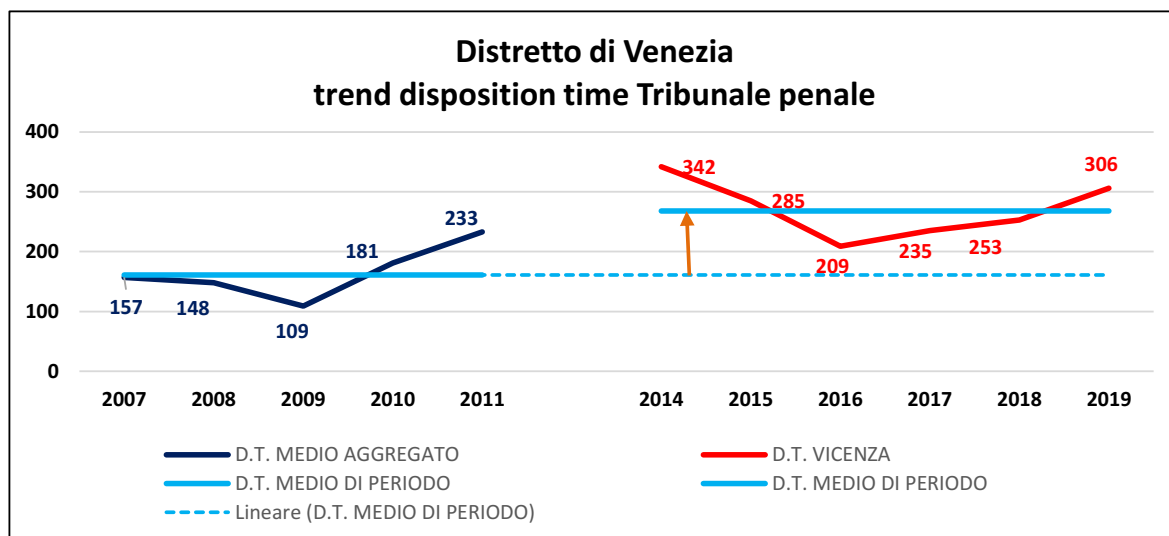
Mentre nel periodo 2007-2011, considerato il valore complessivo dello stock di pendenze pari a 270.716 procedimenti (di cui 137.106 pendenti iniziali e 133.610 sopravvenuti) e il numero complessivo di procedimenti definiti (134.204), la percentuale di smaltimento è stata del 49.57%, successivamente all'accorpamento, a fronte di 174.877 procedimenti inizialmente pendenti e

131.706 procedimenti sopravvenuti, ne sono stati definiti solamente 142.041, con un tasso di smaltimento pari al 46,33%.

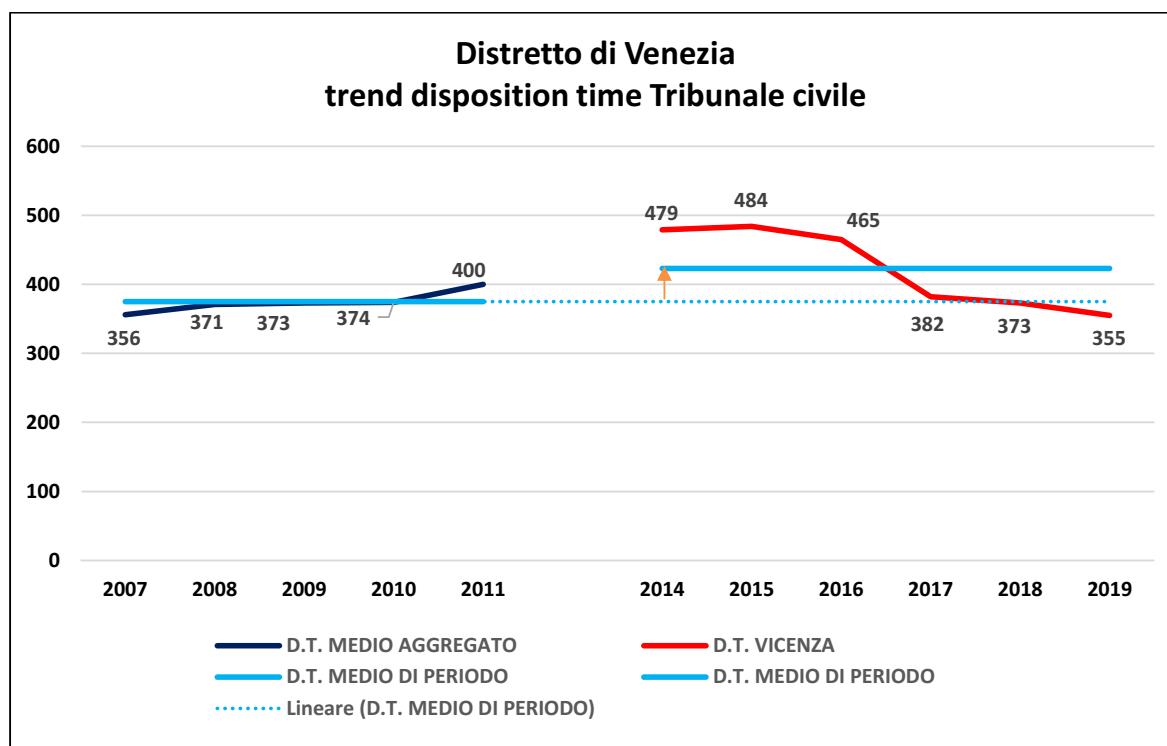


Analoghi riflessi critici sono stati riscontrati verificando l'andamento del *disposition time*.

Per quanto riguarda i processi penali, infatti, mentre il *disposition time* medio relativo al periodo 2007-2011, calcolato in forma aggregata per i due tribunali di Bassano del Grappa e Vicenza, misurava 161 giorni, nel periodo successivo all'accorpamento (2014-2019) misurava 261 giorni, restituendo dunque un *trend* negativo significativo dell'incremento della durata media dei procedimenti penali di 100 giorni.



Parimenti dicasi per il processo civile: mentre il *disposition time* medio relativo al periodo 2007-2011, calcolato come sopra, misurava 375 giorni, nel periodo successivo all'accorpamento (2014-2019) misurava 423 giorni, con un incremento della durata media dei procedimenti civili di 48 giorni.



Peraltro, occorre specificare che il confronto tra le performance *ante* e *post* riforma degli indicatori sopra considerati è stato operato assumendo l'ipotesi implicita dell'invarianza degli ulteriori fattori di contesto.

Non si è pertanto tenuto conto di possibili elementi esterni, ulteriori rispetto all'accorpamento tra i due uffici giudiziari considerati, che potessero spiegare le differenze emerse ovvero isolare l' "effetto netto" associabile al provvedimento.

Alcuni interventi di riforma di diritto sostanziale, processuale e organizzativo, *medio tempore* intervenuti, hanno avuto un effetto deflativo del contenzioso (basti pensare all'introduzione degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e alle recenti riforme che hanno inciso su istituti di diritto sostanziale e processuale per conseguire un abbattimento dell'arretrato dei giudizi pendenti e un miglioramento del *disposition time*) o comunque di miglioramento dei flussi procedurali (come l'introduzione del processo civile telematico).

La circostanza che, nonostante questi ulteriori fattori di contesto, gli indicatori sopra esaminati abbiano fatto registrare risultati negativi per l'ufficio accorpante di Vicenza conferma il giudizio sopra formulato.

Ciò trova riscontro nella considerazione che, nel periodo successivo all'accorpamento degli uffici giudiziari di Bassano del Grappa a quelli di Vicenza, gli indici di *performance* analizzati hanno fatto registrare un andamento negativo, nonostante l'incremento della dotazione organica deliberato con d.m. del 1° dicembre 2016, recante "*Rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura dei Tribunali ordinari e delle relative Procure della Repubblica*": nel periodo precedente l'accorpamento, la pianta organica unificata degli uffici giudiziari di Bassano del Grappa e di Vicenza constava di 36 unità di personale di magistratura a fronte di 32 magistrati effettivamente in servizio; successivamente all'accorpamento, la pianta organica del tribunale di Vicenza è stata aumentata di 6 unità, per complessivi 35 magistrati effettivamente presenti in servizio.

Conclusivamente, qualora fosse stato mantenuto lo stesso indice di produttività registrato nel periodo antecedente la riforma, considerato l'allargamento della pianta organica, avrebbero dovuti essere definiti 8.610 procedimenti in più rispetto a quelli effettivamente portati a conclusione. Pertanto, anche l'analisi di questo ulteriore "fattore esterno" conforta le conclusioni precedentemente formulate circa i risultati dell'accorpamento dei presidi giudiziari.

Alcuni recenti studi¹⁰ evidenziano gli effetti positivi della riforma del 2012.

Tuttavia, le conclusioni favorevoli agli accorpamenti e soppressioni paiono affette dai seguenti limiti:

- 1) si tratta di conclusioni generalizzate, che pretendono di esportare un giudizio positivo, elaborato sulla base di dati medi di flusso nazionali (relativi quindi tanto a sedi che erano state oggetto degli interventi di riforma del 2012 quanto a sedi che non ne erano state riguardate) a tutte

¹⁰ «Gli effetti della riforma della geografia giudiziaria sul funzionamento della giustizia civile» pubblicato da Banca d'Italia nel mese di marzo c.a.

quelle realtà territoriali che sono state interessate dall'intervento di rimodellamento della geografia giudiziaria.

Spalmare il dato medio nazionale su tutti gli uffici giudiziari, sì da omogeneizzare il giudizio formulato attribuendogli un carattere di positività, potrebbe quindi comportare il rischio di formulare un giudizio di miglioramento della *performance* non dovuto a meriti propri dell'ufficio, ma all'effetto riflesso derivante dall'incremento della produttività di altri uffici;

- 2) si attribuiscono apoditticamente le efficienze osservate (ovvero la maggiore capacità di definizione dei procedimenti e una riduzione della durata degli stessi) al riassetto della geografia giudiziaria, senza considerare gli ulteriori fattori esterni sopravvenuti e così procedere a depurare la stima da quelle efficienze che sicuramente sono riconducibili all'adozione di altri provvedimenti normativi (basti pensare all'introduzione del processo civile telematico, degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e a tutte le recenti riforme che hanno inciso su istituti di diritto sostanziale e processuale per conseguire un abbattimento dell'arretrato dei giudizi pendenti e un miglioramento del *disposition time*, così come a tutte le misure di carattere organizzativo e di incremento degli organici che sicuramente hanno contribuito a migliorare la produttività degli uffici). La complessità degli interventi operati esigerebbe di condurre preliminarmente, rispetto a ciascuno di essi, e preferibilmente rispetto a ciascuna realtà territoriale, una stima dell'impatto prodotto, al fine di isolare l'effetto netto – positivo o negativo – riconducibile ad ogni singolo provvedimento di riforma della geografia giudiziaria;
- 3) quanto assunto al punto che precede è ulteriormente dimostrato dal fatto che l'implementazione di importanti interventi di riforma finalizzati all'efficientamento della giustizia (fra i quali si citano, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, l'introduzione del processo civile telematico, della mediazione civile obbligatoria, oltre a tutti gli ulteriori istituti di diritto penale e sostanziale deflattivi del contenzioso – quali, a

titolo esemplificativo e non esaustivo, i d.lgs. nn. 28 del 2015 e nn. 7 e 8 del 2016) avrebbero dovuto sortire l'effetto di amplificare ulteriormente la già positiva *performance* asseritamente imputabile alla riforma della geografia giudiziaria. In alcuni uffici si è invece osservato che dopo il 2012 non soltanto non si è avuta un'amplificazione degli indici di efficienza, ma la produttività dell'ufficio è addirittura diminuita.

Ciò sembrerebbe dimostrare, attesa l'identità della cornice normativa di riferimento, che la negatività della *performance* degli uffici sopra analizzati sia sostanzialmente riconducibile all'unico elemento di differenziazione rispetto ad altre realtà, ovvero a delle criticità di carattere strutturale.

Conclusivamente, l'analisi in questa sede operata fornisce degli elementi di maggiore approfondimento e di arricchimento conoscitivo, dimostrando i limiti di un'indagine relativa agli effetti della riforma della geografia giudiziaria sul funzionamento della giustizia, condotta estromettendo dal campo di osservazione la considerazione di tutti quegli ulteriori interventi riformatori *medio tempore* intervenuti che hanno avuto il pregio di contribuire all'efficientamento del sistema.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

L'intervento normativo si propone di realizzare una revisione dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari, con l'obiettivo generale di garantire la prossimità di detti uffici ai cittadini e alle imprese, contemperando tale esigenza con quella di assicurare l'efficienza complessiva del sistema giustizia.

Obiettivo dell'intervento, alla luce delle evidenze delle analisi condotte, è quindi quello di consentire di verificare l'attuale assetto della geografia giudiziaria ed eventualmente di operare una distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio nazionale che risponda a criteri oggettivi e omogenei e che sia finalizzata al perseguimento di obiettivi di efficientamento conformemente alle evidenze e ai principi di delega.

A detto obiettivo generale concorrono sia le disposizioni immediatamente precettive (quali quelle relative al ripristino del funzionamento degli uffici giudiziari di Bassano del Grappa, con contestuale dimensionamento degli organici, e la ricostituzione di taluni uffici e sezioni distaccate soppresse nel 2012¹¹, con ripristino delle relative competenze), sia i criteri di delega contenuti nel provvedimento, orientati a promuovere un processo di complessiva rivalutazione dell'attuale assetto di geografia giudiziaria, in modo da rispondere con flessibilità alle esigenze di medio e lungo termine delle aree interne e delle realtà insulari, spesso prive di presidi di legalità adeguati, prevedendo l'elaborazione di organici calibrati su criteri specifici come il bacino d'utenza e il flusso di cause civili e penali.

Quanto agli obiettivi specifici, il provvedimento persegue i seguenti scopi:

1. riavvicinare la giustizia ai cittadini e alle imprese, in taluni territori caratterizzati da difficoltà di collegamento o da specificità territoriali che rendono particolarmente oneroso l'accesso agli uffici giudiziari attualmente esistenti;
2. ridurre il sovraccarico di lavoro di alcuni uffici giudiziari accorpanti (come nel caso della Regione Veneto, laddove si sono registrati effetti negativi rispetto a quelli sperati con la riforma del 2012);
3. tenere adeguatamente conto delle specificità territoriali nella definizione dell'assetto delle circoscrizioni giudiziarie, considerando fattori quali l'orografia, le infrastrutture, la presenza di fenomeni criminali specifici, l'insularità e le realtà produttive locali;
4. migliorare l'efficienza complessiva del sistema giustizia, attraverso una redistribuzione più equilibrata dei carichi di lavoro e un rafforzamento degli organici di magistratura e personale amministrativo.

¹¹ Tribunali e le relative procure della Repubblica di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto, sezioni distaccate di Ischia, Lipari e Portoferraio.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Il grado di raggiungimento degli obiettivi può essere valutato osservando i seguenti indicatori:

- 1) variazione annua dei valori del *disposition time* e dell'indice di smaltimento degli uffici del distretto di Corte di appello di Venezia, calcolato per aggregati omogenei (es.: procedimenti definiti con rito sommario, con rito locatizio, con rito lavoro, ecc ...) ed assumendo l'ipotesi di tasso di sopravvenienza costante;
- 2) adozione di uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

L'opzione zero è stata ritenuta non percorribile perché la natura dell'intervento richiede l'adozione di norme di rango primario, non essendo invece sufficienti né una regolamentazione secondaria né strumenti di carattere meramente organizzativo.

Peraltro, con riferimento all'unica disposizione di carattere precettivo e di portata innovativa (l'articolo 3, infatti, formalizza il "ripristino" di uffici giudiziari che in realtà non sono mai stati soppressi in virtù dei provvedimenti di proroga del funzionamento di cui hanno beneficiato nel corso degli anni) contenuta nel testo, ovvero l'istituzione del tribunale e della procura della Repubblica di Bassano del Grappa (articolo 2), si evidenzia come l'opzione percorsa (ovvero l'istituzione del nuovo presidio giudiziario) sia stata ritenuta l'unica in grado di superare le criticità evidenziate in relazione¹².

¹² Tale conclusione appare confortata dal rilievo che l'esperienza ha già evidenziato il fallimento di opzioni alternative.

La circostanza che, nonostante con D.M. del 1° settembre 2016 fosse stato disposto un aumento della pianta organica dei magistrati assegnati agli uffici giudiziari di Vicenza di ben 8 unità (di cui 6 per il tribunale e 1 per la procura) la *performance* del presidio non abbia restituito i risultati auspicati, ha portato a ritenere necessario percorrere la soluzione di un riassetto strutturale del servizio giustizia nel bacino territoriale di riferimento.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Destinatario diretto del presente provvedimento è l'organizzazione giudiziaria e, in via indiretta, le figure professionali operanti nel settore e gli utenti dei servizi (magistrati, avvocati, personale ausiliario del giudice, personale amministrativo, personale di polizia giudiziaria).

Gli impatti economici sono stati puntualmente valutati nella separata relazione tecnico-finanziaria, e trovano tutti solida copertura finanziaria.

Ulteriori impatti attesi a livello sociale sono relativi da un lato alla certezza di assicurare al sistema paese un sistema giustizia con una più razionale distribuzione territoriale, quindi con indubbi ulteriori riflessi positivi in termini di crescita economica, ma anche alla possibilità di offrire alle categorie dei soggetti interessate dal presente provvedimento (utenti del servizio giustizia) una maggiore facilità nell'accesso a servizi essenziali, posti a presidio di diritti fondamentali.

Parimenti, non si ritiene possano essere riscontrati problemi di implementazione sociale delle norme proposte, piuttosto costituendo le stesse una risposta ed un adeguamento dell'ordinamento nazionale alle richieste determinate dai mutamenti economici e sociali della realtà moderna.

In una fase iniziale, si potranno registrare invero oneri di tipo sostanziale dovuti sia all'allestimento logistico delle nuove sedi, sia all'attuazione di eventuali provvedimenti di trasferimento del personale assegnato alle nuove sedi ai sensi dell'articolo 5. Peraltro, è plausibile ritenere che si tratterà, per lo più, dello stesso personale che nel 2011 era stato destinato al trasferimento dalla sede soppressa alla sede accorpante e che, per effetto dell'odierno provvedimento, farà ora rientro nella propria sede di origine, traendo anch'esso beneficio dall'odierna scelta legislativa.

In generale, quantunque, in fase di prima attuazione si potrebbe verificare un impatto sull'organizzazione di vita personale e familiare del personale

trasferito, trattandosi di casi singoli e sporadici, i relativi costi sarebbero di gran lunga inferiori ai benefici per le migliaia di cittadini che usufruiscono dei servizi di tribunale.

Circa la fattibilità delle disposizioni introdotte in termini di disponibilità di risorse e tempi di implementazione, si specifica che alle norme introdotte, che pur comportano oneri finanziari in ragione della previsione di destinazione di un contingente di personale di magistratura ed amministrativo agli uffici di nuova istituzione e della necessità di riorganizzare logisticamente gli spazi che saranno destinati a sede dei nuovi presidi di giustizia, non sono associabili elementi di criticità poiché agevolmente gestibili dall'amministrazione centrale.

4.2 Impatti specifici

Si riporta la eventuale valutazione dei seguenti impatti:

A. Effetti sulle PMI (Test PMI): il provvedimento incide positivamente sulle piccolo-medie imprese, che si gioveranno dei benefici derivanti da un sistema giustizia maggiormente efficiente.

B. Effetti sulla concorrenza: il provvedimento non comporta effetti immediati sulle dinamiche della concorrenza, ma un effetto riflesso e correlato all'efficientamento del sistema giustizia nel suo complesso.

C. Oneri informativi: allo stato non sono previsti oneri informativi a carico di cittadini o imprese derivanti dall'implementazione del presente provvedimento.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea: la regolamentazione che si intende introdurre con l'esercizio della presente delega è finalizzata ad allineare il nostro ordinamento al raggiungimento di quelli che sono gli standard minimi di efficienza del sistema giustizia richiesti a livello europeo.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Con riferimento a quanto in oggetto si rimanda alle considerazioni precedente sviluppate in ordine alla necessità di conseguire gli obiettivi di una

maggior efficienza del sistema giustizia attraverso interventi su profili di carattere strutturale ed organizzativo.

5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

Il principale soggetto attuatore del presente intervento è il Ministero della giustizia – amministrazione centrale ed articolazioni periferiche allo stato riguardate dall'istituzione dei nuovi uffici – anche per gli aspetti afferenti all'esercizio della delega legislativa, nonché il CSM per l'adozione dei conseguenti provvedimenti di propria competenza. Non sono state rilevate problematiche inerenti alla fase di attuazione dell'intervento legislativo, i cui costi di implementazione delle misure adottate, sono stati puntualmente quantificati nella separata relazione finanziaria e trovano ampia copertura.

5.2 Monitoraggio

Le norme introdotte attraverso il presente provvedimento costituiranno oggetto di puntuale monitoraggio da parte della scrivente amministrazione, che sarà successivamente impegnata, in attuazione dei criteri di delega, ad operare una complessiva revisione dell'attuale assetto della geografia giudiziaria.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Nel corso dell'istruttoria sono state effettuate numerose interlocuzioni con le articolazioni ministeriali competenti, in particolare con il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi. Più specificamente, si sono tenute diverse riunioni con l'Ufficio II – Piante organiche del Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, finalizzate alla individuazione dei fabbisogni di personale di magistratura e amministrativo per i nuovi uffici giudiziari. Inoltre, lo schema tiene altresì conto dei dati statistici forniti dalla Direzione generale di statistica ed analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Il percorso di valutazione si è sviluppato attraverso riunioni periodiche con le articolazioni del Ministero interessate e competenti, nonché attraverso l'analisi degli elementi maggiormente rilevanti rispetto alla individuazione della effettiva necessità di revisionare le circoscrizioni giudiziarie, che ha da un lato portato alla elencazione dei parametri che saranno oggetto di valutazione in vista dell'adozione dei decreti legislativi delegati di cui all'articolo 1, dall'altro alla immediata ricostituzione degli uffici di Bassano del Grappa e alla stabilizzazione delle sezioni distaccate insulari e dei tribunali abruzzesi.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0176000