CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

DOCUMENTO RELATIVO AL RIASSETTO ORGANIZZATIVO

DEI DISTRETTI DI CORTE DI APPELLO

E DEI CIRCONDARI

Marzo 2016

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:

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;

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 sè 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:

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:

- 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 criminosità 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 allorquando 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.

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

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 pregresso**, 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

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

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 contempli 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;

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 statuale 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.

Consiglio Nazionale Forense
Commissione Geografia Giudiziaria

Le Corti di appello: stato attuale e riflessioni sui possibili cambiamenti
Alcune evidenze del lavoro di ricerca

1-Premesse

a) In ragione delle differenze osservate nelle analisi fra le diverse Corti di appello, ad esempio, negli indicatori di funzionamento quali l'indice di ricambio, l'indice di smaltimento, la giacenza media, l'indice di produttività e nei costi di gestione/struttura (dei quali si fornisce sotto una disamina puntuale), **la principale priorità sembra essere il recupero di «efficienza»,** alla quale la ri-definizione dei confini geografici dovrebbe ispirarsi, ma se questa non viene suffragata da elementi che ne supportano l'ipotizzata maggiore efficacia ed efficienza rispetto al sistema attuale, rischia di essere effimera e non necessariamente coerente con i principi ispiratori di garantire l'efficacia e la funzione sociale del sistema giustizia.

b) **Il problema è complesso** e come tale non può essere risolto mettendo mano solo ad una delle componenti (nel caso specifico, la geografia) ma **va affrontato nella sua globalità**: intervenire su di un'unica dimensione potrebbe, infatti, causare, addirittura, un **rischio** di peggioramento delle performance del sistema giustizia o comunque una **possibile riduzione dei livelli essenziali di giustizia garantiti ai cittadini**, come più avanti evidenziato da alcuni esempi puntuali.
A questo proposito, è utile ricordare anche come la recente riforma che ha visto la soppressione di molti Tribunali abbia già evidenziato delle criticità rispetto alle quali sarebbe opportuno effettuare un'indagine conoscitiva specifica, prima di avviare un secondo intervento di riforma della geografia giudiziaria che non tenga doverosamente conto delle problematiche a essa connesse e già empiricamente verificabili. A tal proposito giova ricordare come, proprio per far fronte ad alcune di queste criticità, molti enti locali ubicati in quei territori che hanno visto la soppressione di Tribunali e di Uffici dei giudici di pace a seguito della prima riforma, stanno prevedendo l'istituzione di "Sportelli di prossimità", contemplati anche nel recente DEF del Governo, che dovranno servire "a fornire agli utenti e a tutti i cittadini - anche con l'utilizzo di tecnologie e delle banche dati del Ministero della giustizia - informazioni sullo stato della causa o rilascio di certificati", facilitare l'accesso a tutti i servizi giudiziari e più in generale garantire un "presidio di giustizia" nel territorio. Quali i costi economici di queste operazioni?

2-Alcune considerazioni a partire dai dati analizzati

a) *Rispetto agli assetti territoriali*
   - L'economia pubblica ha conosciuto in Italia due differenti approcci nel tentativo di ridurre la spesa pubblica: i tagli lineari (basati su parametri quantitativi uniformi e generici) e la razionalizzazione della spesa (cosiddetta *spending review*). Il primo

approccio è prevalso sul secondo, salvo rari momenti (ministri del Tesoro Ciampi e Padoa Schioppa), spinto dallo stress fiscale, che ha focalizzato l'attenzione del *policy maker* sui saldi complessivi della finanza pubblica, rispetto alle azioni settoriali (politiche pubbliche). La proposta di riduzione delle Corti di Appello si inserisce pienamente nel primo approccio, facendo prevalere il punto di vista del tagliaboschi su quello dell'orologiaio, che dovrebbe invece prevalere in queste azioni di razionalizzazione su larga scala[1].

– L'attuale assetto geografico delle Corti di appello è, infatti, caratterizzato da una **forte variabilità nel numero di abitanti e di imprese di riferimento («bacino di utenza»)** delle diverse Corti di appello (cfr. Figura 2 e 3) e da una altrettanto **marcata diversità rispetto all'estensione territoriale delle stesse** (cfr. Figura 4, dove si evidenzia in particolare la situazione di Potenza che pur essendo una delle 6 Corti di appello più piccole, ovvero con un bacino di utenza di meno di un milione di abitanti, si estende su di una superficie superiore ai 100.000 km^2, un valore al di sopra della mediana delle varie Corti). Il tasso e il tipo di criminalità che insiste su ciascun territorio nonché il grado di coesione sociale sono ulteriori elementi di differenziazione dei contesti delle diverse Corti di appello.

– Se può quindi apparire ragionevole la decisione di affrontare questa situazione di marcata eterogeneità, **l'applicazione di criteri «lineari» di riduzione del numero delle Corti di appello**, basati esclusivamente su ragionamenti di natura amministrativa (es. (es. sedi capoluogo di Regione, confini regionali, …), **corre il rischio di non tenere debitamente in considerazione alcune specificità territoriali**, che andrebbero, invece, tenute ben presenti, come:
  - la **conformazione orografica e la situazione dei collegamenti infrastrutturali dei territori**: ad esempio, stante l'attuale sistema di collegamenti infrastrutturali, la soppressione di alcune sedi staccate (es. Sassari) o delle Corti di appello in alcune Regioni con conseguente accorpamento ad una Regione contermine, comporterebbe un considerevole aumento dei tempi di percorrenza necessari per il collegamento[2] con conseguenti disagi alla popolazione e ai professionisti come già avvenuto per la riforma dei Tribunali[3]. Su questo punto è utile riprendere anche le **indicazioni contenute nelle Linee Guida della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia Civile (CEPEJ) «per favorire le condizioni di accesso ad un sistema giudiziario di qualità**, redatte il 21 giugno 2013 dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa e oggetto di revisione il 6 dicembre 2013, che da un lato riconoscono il **valore dell'accesso alla giustizia in termini di vicinanza degli uffici giudiziari ai cittadini** (paragrafo 1.2), dall'altro evidenziano che "dover presenziare a un'udienza fissata la mattina

[1] Vedi M. Degni, P. De Ioanna, L'orologiaio e il tagliaboschi, Economia Pubblica, n.1, 2015
[2] Istat sta sviluppando un'analisi specifica sui tempi di percorrenza rispetto alle sedi delle Corti di appello nelle diverse ipotesi di revisione in fase di studio.
[3] Vedi dati ISTAT presentati il 17.12.2015

presto per una persona anziana, o per una persona che non guida o 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" (paragrafo 2.3.4).

- la **domanda di giustizia espressa dal territorio**, che appare decisamente superiore al Sud rispetto al Nord, sia sul versante civile (tasso di litigiosità) che sul versante penale (tasso di criminosità) (cfr. Figura 5). In questo quadro se avere 4 Corti di appello in Sicilia e 1 in Veneto può apparire oggi scarsamente efficiente, analogamente prevederne in futuro una sola in entrambe le Regioni rischia di non tener conto della diversa domanda di giustizia del territorio. Senza dimenticare la necessità di indagare anche ulteriori possibili fattori di spiegazione quali il grado di legittimazione del sistema, l'effetto dei tempi presunti di "attesa", etc. che hanno concorso a determinare la situazione attuale.

- i **carichi di lavoro pendenti**, che, in particolare, raggiungono livelli molto elevati per le Corti di appello di **Roma** (oltre 85.000 procedimenti civili e oltre 34.000 penali pendenti a fine 2013) e **Napoli** (oltre 66.000 procedimenti civili e oltre 49.000 penali). In questo quadro ipotizzare di aggregare la sede di Salerno a Napoli produrrebbe come effetto immediato un aumento del carico dei procedimenti pendenti e un aumento del tempo di giacenza media con le conseguenze, anche economiche, che questo potrebbe avere in termini di indennizzi dovuti ai cittadini per l'irragionevole durata dei procedimenti (rif. legge "Pinto") con un conseguente ulteriore sovraccarico del sistema.

➔ *Si evidenzia quindi la necessità di sviluppare ragionamenti più articolati anche per valutare possibili recuperi di efficienza interni al sistema delle Corti di appello (es. Campania fra Napoli e Salerno, Sicilia fra Caltanissetta e Palermo oppure fra Catania e Messina), da conseguirsi anche attraverso la re-distribuzione dei circondari afferenti alle diverse Corti di appello, e la possibilità di garantire la presenza di presidi di legalità in determinati territori che si caratterizzano per la particolare problematicità di cui sono portatori (es. Sud e Sicilia in particolare).*

b) *Rispetto all'organizzazione del «sistema giustizia»*
   - Si registra un **drastico calo del numero di procedimenti civili iscritti in Corte di appello** che sono stati 123.241 nel 2013, con un -18% rispetto al 2005 e un – 28% rispetto al picco registrato nel 2010 e, soprattutto, con un calo di 30.000 procedimenti nel solo anno 2013 rispetto al 2012 (cfr. Figura 6), anche per effetto delle novità normative introdotte (cd. «appello filtrato» entrato in vigore 11/9/2012 a seguito dell'approvazione della Legge n. 134 del 7/8/2012). Sarebbe a tal proposito importante disporre anche dei dati relativi al 2014 per capire la portata a pieno regime di questo cambiamento normativo.

– A fronte di questo, si osserva un **costante aumento dei procedimenti penali** che passano dagli 85.031 del 2005 ai 117.513 del 2013 con un aumento del 38% (cfr, Figura 7). Ne deriva che il rapporto fra procedimenti civili e penali che era pari a 1,8 nel 2006 a fine 2013 è sceso a 1 (cfr. Figura 8).

➔ *Si ravvisa l'esigenza di tenere in debita considerazione questo aspetto nella determinazione delle piante organiche delle Corti di appello, anche in ragione dei carichi di lavoro pendenti (di cui si dirà nel proseguo).*

➔ *Si ravvisa l'esigenza di monitorare l'effetto delle misure introdotte in materia penale che potrebbero determinare nei prossimi anni una qualche forma di riduzione di contenzioso (es. art. 131 bis e art. 168 bis del codice penale, il D.lgs. 158/2015 e la parziale riforma degli artt. 2621 e 2622 del codice civile), nonché valutare altre azioni da intraprendere in tale direzione.*

– **Il sistema delle Corti di appello allo stato attuale non sembra essere in grado di smaltire il pregresso:**
  - pur registrandosi una generale **performance positiva rispetto al numero di procedimenti definiti** (164.577 nel 2013 per i procedimenti civili con un rilevante +43% rispetto al 2005 - cfr. Figura 9 - e 100.016 nel 2013 per i procedimenti penali con un +26% sul 2005 – cfr. Figura 10) e un consistente **generalizzato aumento sopra quota 100 dell'indice di ricambio, ma solo per il settore civile** (complessivamente pari a 134 nel 2013 con un +73% rispetto al 2005[4] - cfr. Figura 11), mentre per il penale si registra un calo (il valore complessivo dell'indice nel 2013 è pari a 85 con un – 9% rispetto al 2005[5]- cfr. Figura 12);

  - **aumenta** comunque **il numero di procedimenti pendenti a fine anno, soprattutto per il penale**: 397.536 procedimenti civili pendenti a fine anno 2013 (con un + 23% rispetto al 2006, ma un -10% rispetto al 2010 per l'effetto della diminuita litigiosità civile – cfr. Figura 13) e 266.475 procedimenti penali pendenti a fine 2013 (con un + 89% rispetto al 2006 – cfr. Figura 14), con un conseguente cambiamento del rapporto fra procedimenti civili e penali pendenti che passa dal 2,3 del 2005 al 1,5 del 2013 – cfr. Figura 15);

  - **cala l'indice di smaltimento dei procedimenti penali** (che a livello complessivo passa dal 32,1 del 2005 al 27,3 del 2013, registrando un – 15% - cfr. Figura 17), anche se con situazioni differenziate fra le diverse Corti, mentre aumenta in maniera pressoché generalizzata l'indice di smaltimento dei procedimenti civili (che a livello complessivo passa dal 24,7 del 2005 al

[4] Per il combinato disposto della riduzione del numero dei procedimenti iscritti e l'aumento dei procedimenti definiti.
[5] Per effetto dell'aumento del numero di procedimenti iscritti che risulta più che proporzionale all'aumento dei procedimenti definiti.

29,2 del 2013, registrando un +18%[6] - cfr. Figura 16) pur rimanendo lontano da una situazione di equilibrio.

- e **aumenta il tempo di giacenza media:** + 12% nel periodo 2006-2013 (1061,9 giorni a fine 2013) per i procedimenti civili (cfr. Figura 18) e +29% (865,4 giorni a fine 2013) per i procedimenti penali nel medesimo periodo (cfr. Figura 19).

➔ *Si ravvisa la necessità di «efficientare» l'organizzazione delle Corte di appello (anche per evitare gli effetti degli indennizzi relativi alla Legge Pinto per l'eccessiva durata dei procedimenti). In questo scenario è da mettere a fuoco il ruolo che possono giocare da un lato la "digitalizzazione" dei procedimenti e dall'altro la revisione delle procedure e delle modalità di lavoro*[7]*.*

➔ *Diventa pressante porsi l'interrogativo di come ridurre la domanda, senza limitare l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini (es. ADR/mediazione).*

- **Le analisi condotte non evidenziano la presenza di un effetto dimensione sull'efficienza della Corte di appello**: se è vero da un lato che «il piccolo rischia di essere dispendioso», come sembrerebbe dimostrare il fatto che mediamente le Corti di appello che insistono su un bacino di popolazione più piccolo (inferiore al milione di abitanti) hanno:
  - un numero di magistrati per 100.000 abitanti mediamente superiore alle altre Corti (sia in pianta organica che in termini di presenze effettive - cfr. Figure 20.a e 20.b);
  - un rapporto fra personale amministrativo e magistrati mediamente superiore alle altre Corti (cfr. Figure 21.a, 21.b e 21.c).

- è altrettanto vero che «il grande rischia di essere inefficiente», come dimostra il fatto che le Corti di appello di maggiori dimensioni (in termini di popolazione servita) hanno:
  - un numero di procedimenti pendenti mediamente superiore alle altre Corti di appello, soprattutto per il penale (cfr. Figura 13-14);
  - tempi di giacenza dei procedimenti mediamente superiore alle altre Corti, soprattutto per il penale (cfr. Figure 18-19);
  - il dato sull'indice di produttività che, nei procedimenti civili è superiore nelle Corti di appello di più piccole dimensioni rispetto a quelle di più grandi dimensioni (cfr. Figura 22).

[6] Cfr. nota 4

[7] Nel caso del primo grado di giustizia è emblematica, a questo proposito, l'esperienza del Tribunale di Marsala che è diventato in breve tempo, dal 2011 al 2014, uno dei tribunali con la minore incidenza delle cause ultra triennali e con i più veloci tempi di definizione (cfr. Osservatorio per il monitoraggio degli effetti sull'economia delle riforme della giustizia, Misurare la performance dei tribunali, Giustizia Civile, Elaborazione di Roger Abravanel–Stefano Proverbio–Fabio Bartolomeo, Incontro tra Ministero e CSM, Roma 26 marzo 2015).

➔ *Si ravvisa la necessità di lavorare sui processi di funzionamento delle Corti di appello per migliorarne la performance.*

➔ *La definizione dell'ambito ottimale può essere colta solo dopo un adeguato periodo di sperimentazione , misurando, con specifici indicatori elementi quali: l'andamento dei carichi di lavoro; lo smaltimento e la formazione di nuovo arretrato; l'effetto delle innovazioni normative, nel procedimento e nella gestione; l'impatto degli squilibri strutturali, … .*

c) *Rispetto alla dimensione economica*
   - **I costi di gestione/di struttura**, pur nella limitatezza e frammentarietà delle informazioni disponibili su questo tema[8], sono **estremamente diversificati** con variazioni altamente significative, ad esempio (e ciò conferma l'esigenza di agire con il metodo fine dell'orologiaio):
     - nelle spese per utenze (telefono escluso) per procedimento definito (che variano dagli 8,1 € di Caltanissetta ai 152,1 € di Palermo);
     - o per le spese di telefono (che variano dai 3,6 € di Milano ai 19, 8 € di Catanzaro);
     - o per le spese di pulizia (che variano dai 6 € di Caltanissetta ai 131,3 € di Palermo);
     - o, infine, di vigilanza (che variano dai 13,4 € di Trieste ai 58,3 € di Trento/Bolzano).

   - Queste differenze importanti vanno analizzate considerando anche l'importante innovazione amministrativa recentemente introdotta (art. 1 comma 526 Legge 23 dicembre 2014 n. 190) che ha visto subentrare il centro nella gestione diretta di un segmento di spesa gestito finora dalle amministrazioni locali.

➔ *Oltre a ravvisare la necessità di «efficientare» il funzionamento delle Corti di appello (es. introduzione di costi standard), appare evidente la difficoltà di stimare chiaramente i risparmi derivanti da una riforma posto che non sono noti i costi attuali delle diverse componenti del sistema. La definizione di costi e fabbisogni standard per governare la spesa pubblica, cerca di rispondere all'esigenza di valutare le performance dell'operatore pubblico; guidato da un approccio eminentemente autorizzatorio, l'operatore pubblico spesso trascura il conseguimento dell'obiettivo; inoltre la valutazione degli standard spesso si scontra con la carenza delle basi informative, che raramente hanno la consistenza necessaria per una analisi fine delle politiche pubbliche. Questa metodologia, introdotta nell'esperienza italiana con l'attuazione del federalismo fiscale, sottovaluta la presenza, nella spesa storica, oltre alle inefficienze, degli squilibri strutturali, che entrano nella funzione di produzione del bene pubblico. Il caso della struttura delle Corti di appello è sotto questo profilo, emblematico; è evidente che, in alcuni territori, squilibri strutturali (litigiosità, criminosità), implicano una maggiore dotazione del bene pubblico giustizia che, attraverso una maggiore densità di strutture, tende a colmare il gap. La scelta di parametri "stupidi" (popolazione, superficie, articolazione amministrativa) sottovaluta fatalmente questo elemento, producendo distorsioni.*

[8] Generalmente tratte dai Bilanci Sociali delle Corti di appello.

Allegato 1. Le figure

Figura 1.

La Corte di appello oggi in pillole

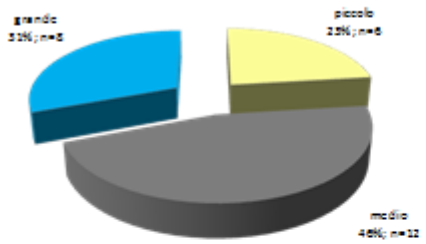
Abitanti	1.728.062
Imprese	106.508
Superficie	10.615,79 Kmq
Magistrati assegnati (in P.O.)	39
Personale amministrativo	104
Totale procedimenti sopravvenuti per ufficio - Civile	3.936
Totale procedimenti sopravvenuti per ufficio - Penale	3.316
Procedimenti sopravvenuti medi per magistrato (in P.O.)	181
Totale procedimenti definiti - civile	5.240
Totale procedimenti definiti - penale	3.834
Procedimenti definiti medi per magistrato (in P.O.)	186

Valore mediano delle 26 Corti d'appello.
Dati riferiti all'anno 2013

Figura 2.

ILCONTESTO

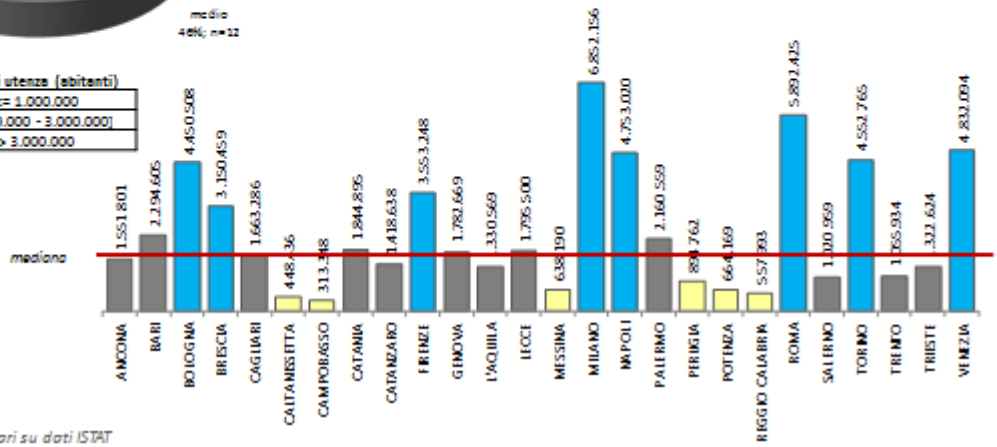
Popolazione servita (abitanti, 2014)



Dimensione Ufficio	Bacino di utenza (abitanti)
piccolo	<= 1.000.000
medio	(1.000.000 - 3.000.000]
grande	> 3.000.000

[Popolazione al 31.12]

	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014
Totale	59.394.207	59.685.227	60.782.668	60.795.612
mediana	1.702.311	1.702.418	1.728.062	1.722.978



Fonte: Elaborazioni Ca' Foscari su dati ISTAT

Figura 3.

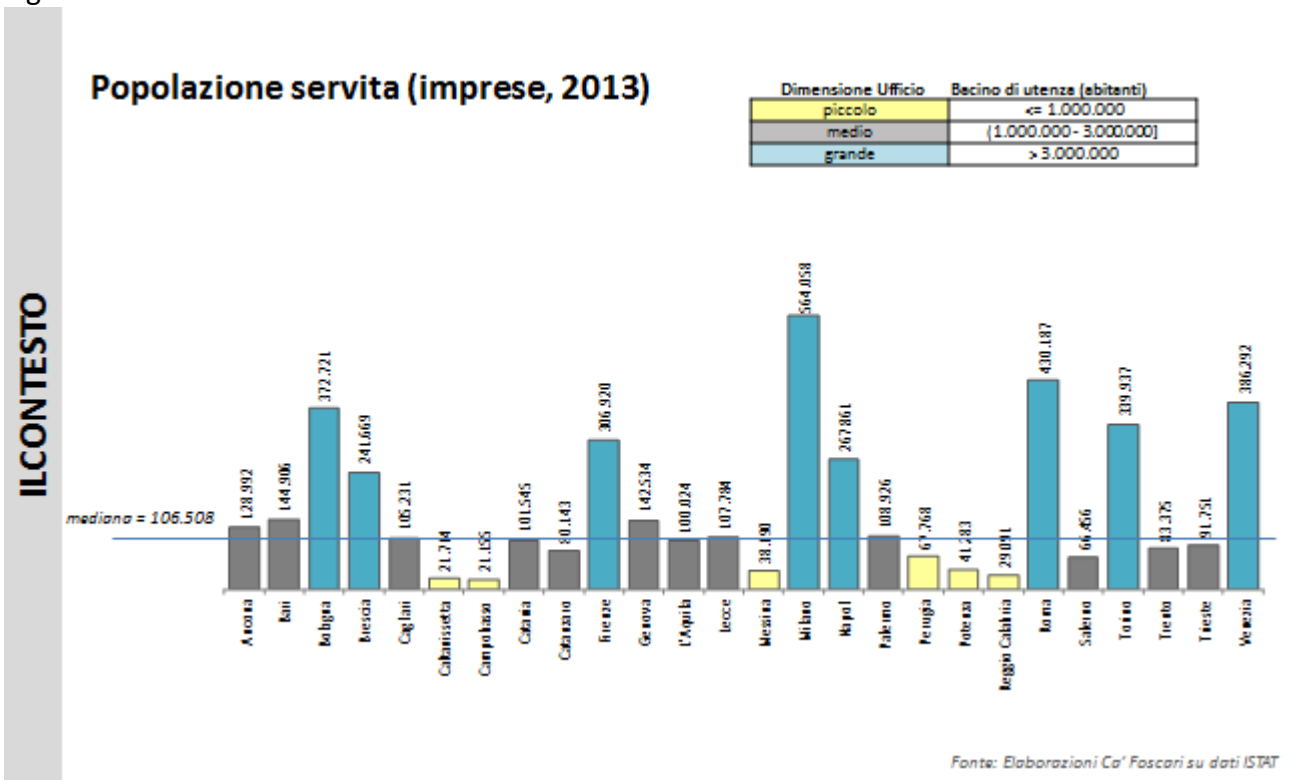


Figura 4.

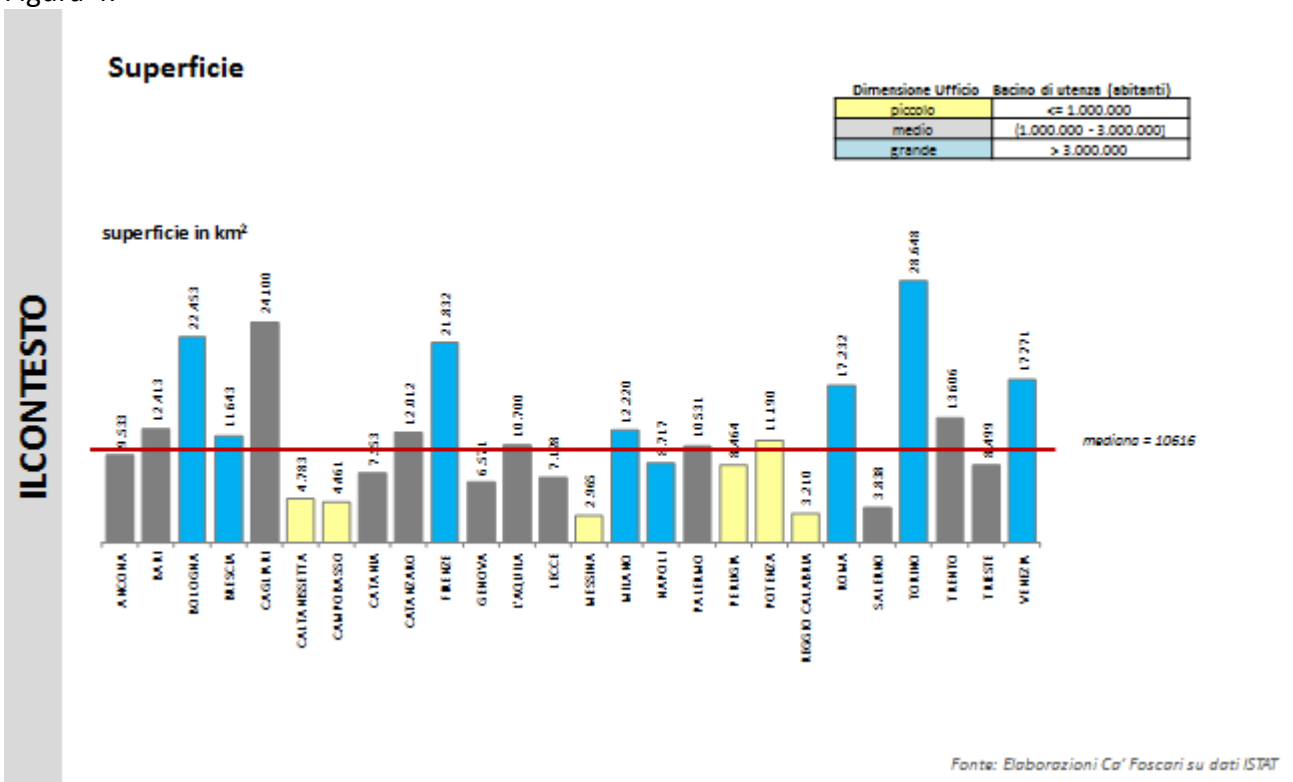
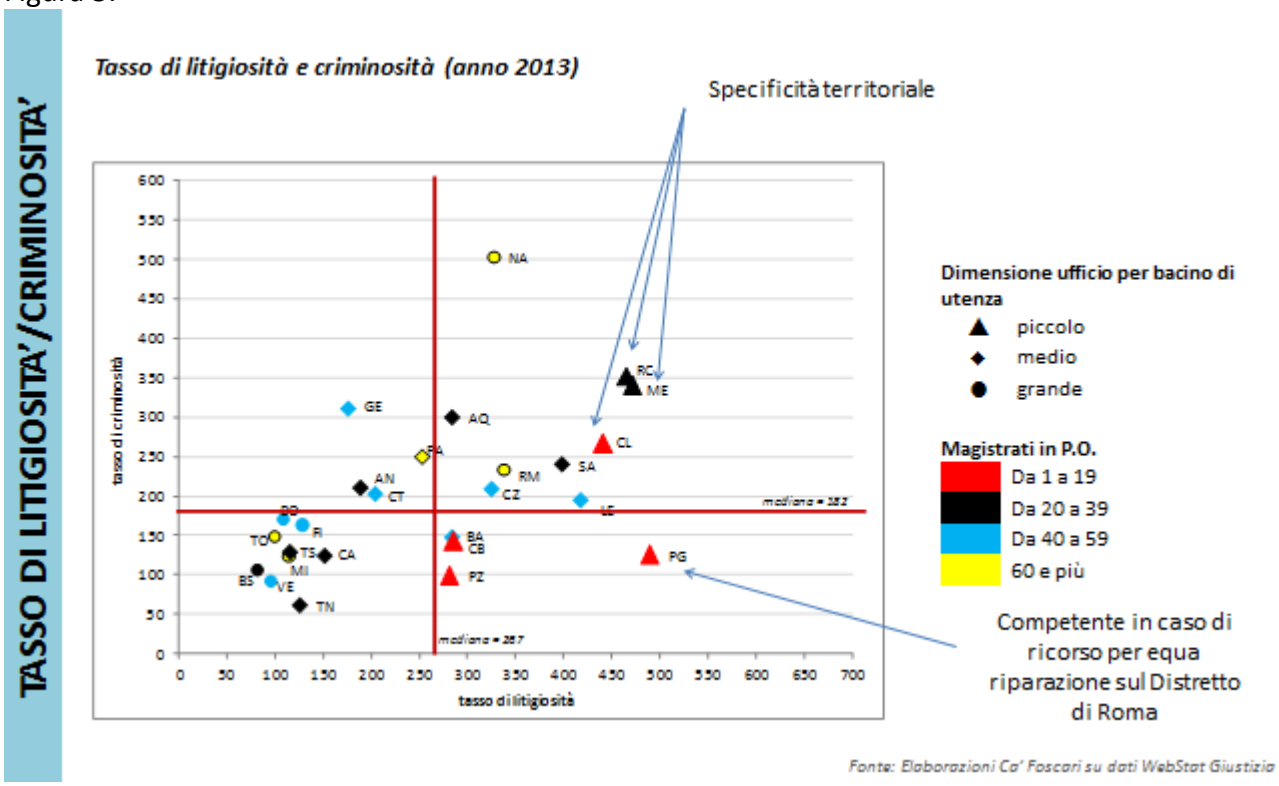


Figura 5.



Fonte: Elaborazioni Ca' Foscari su dati WebStat Giustizia

Figura 6.

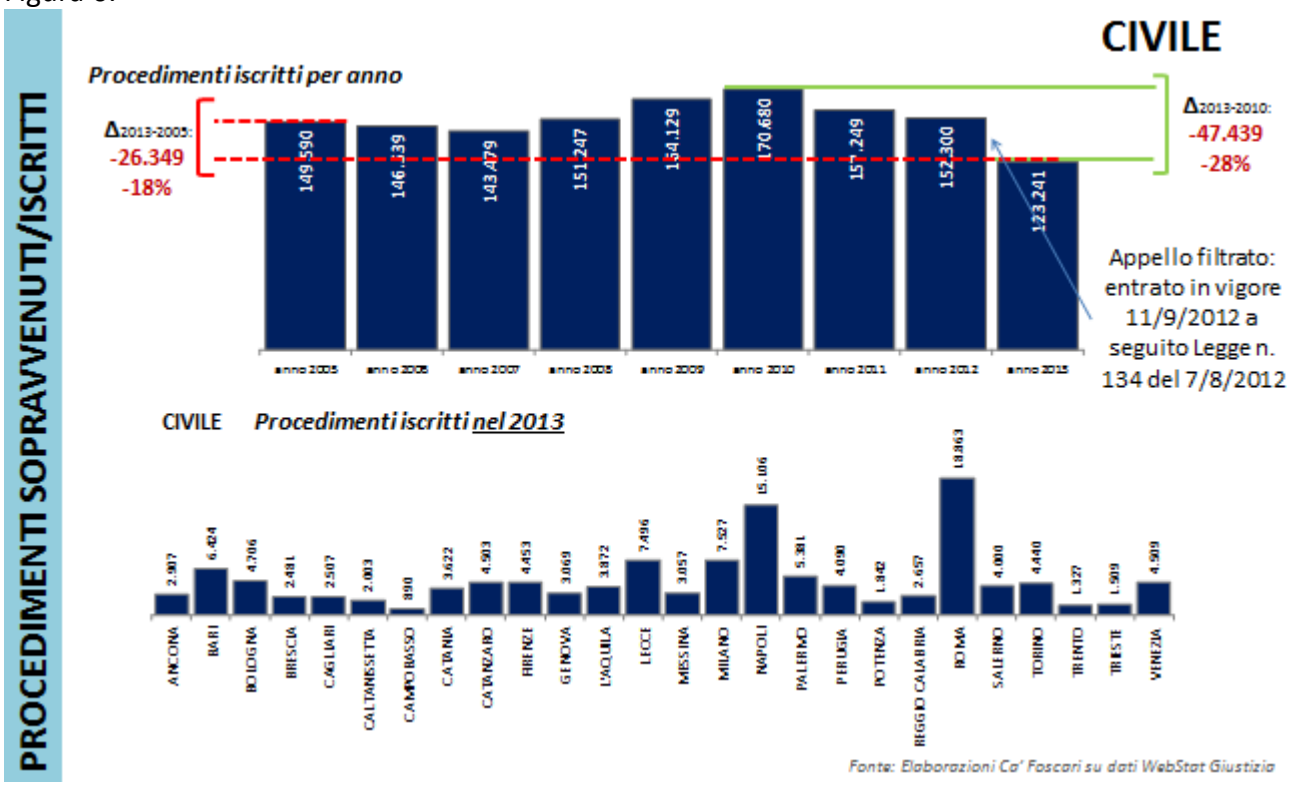


Figura 7.

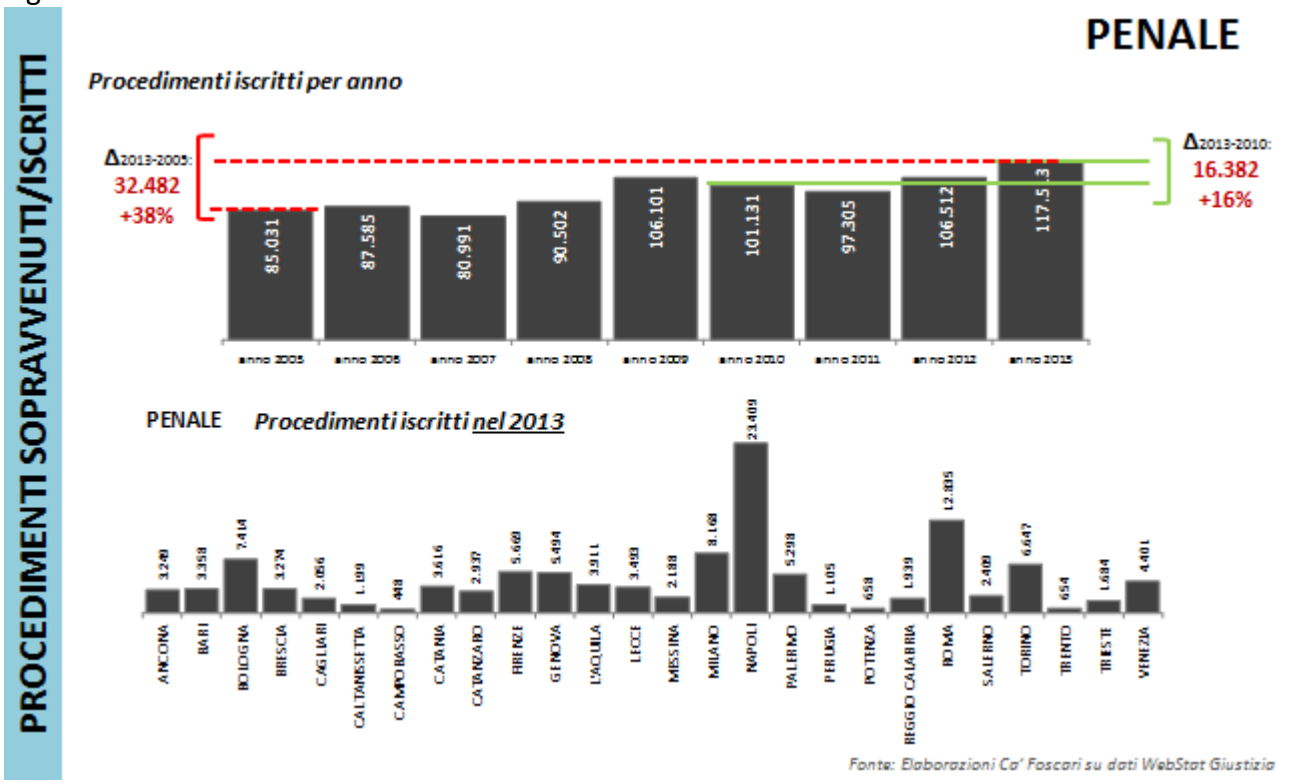
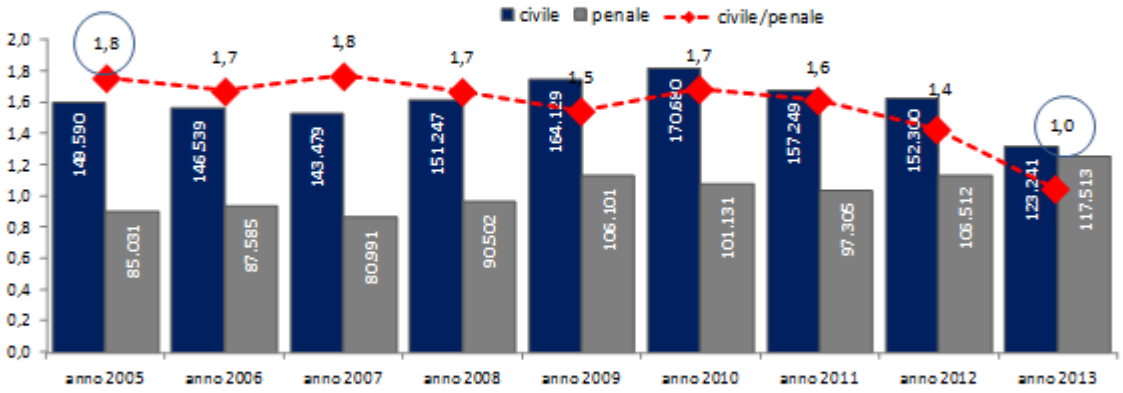


Figura 8.

PROCEDIMENTI SOPRAVVENUTI/ISCRITTI

Procedimenti iscritti civili e penali per anno in Corte d'appello



Fonte: Elaborazioni Ca' Foscari su dati WebStat Giustizia

Figura 9.

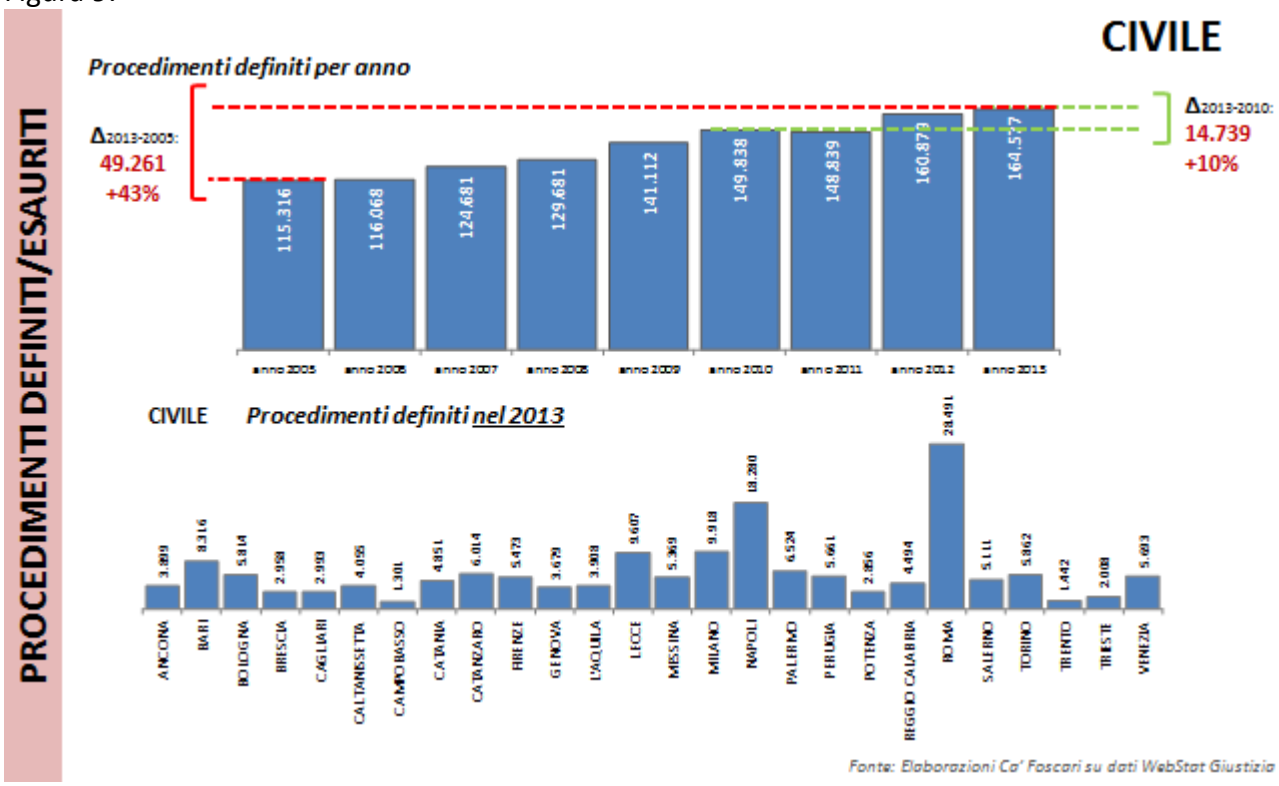


Figura 10.

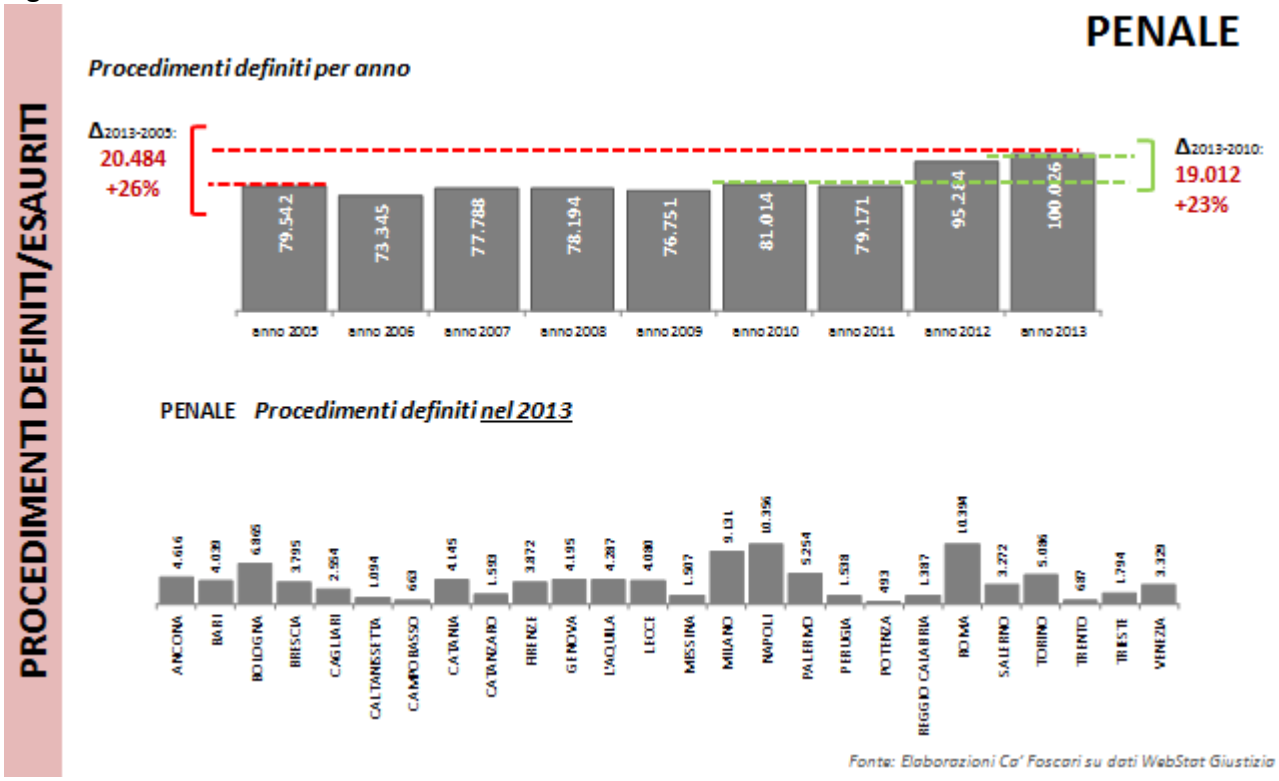


Figura 11.

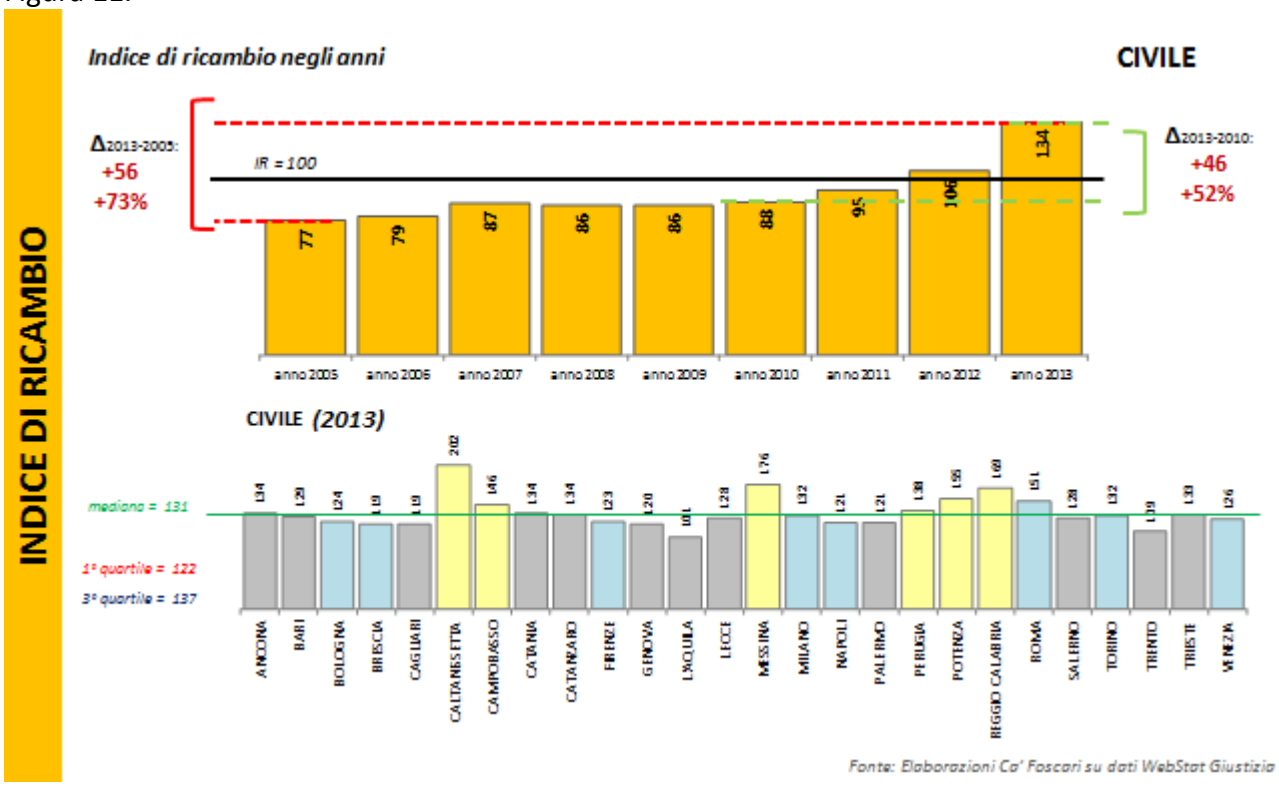


Figura 12.

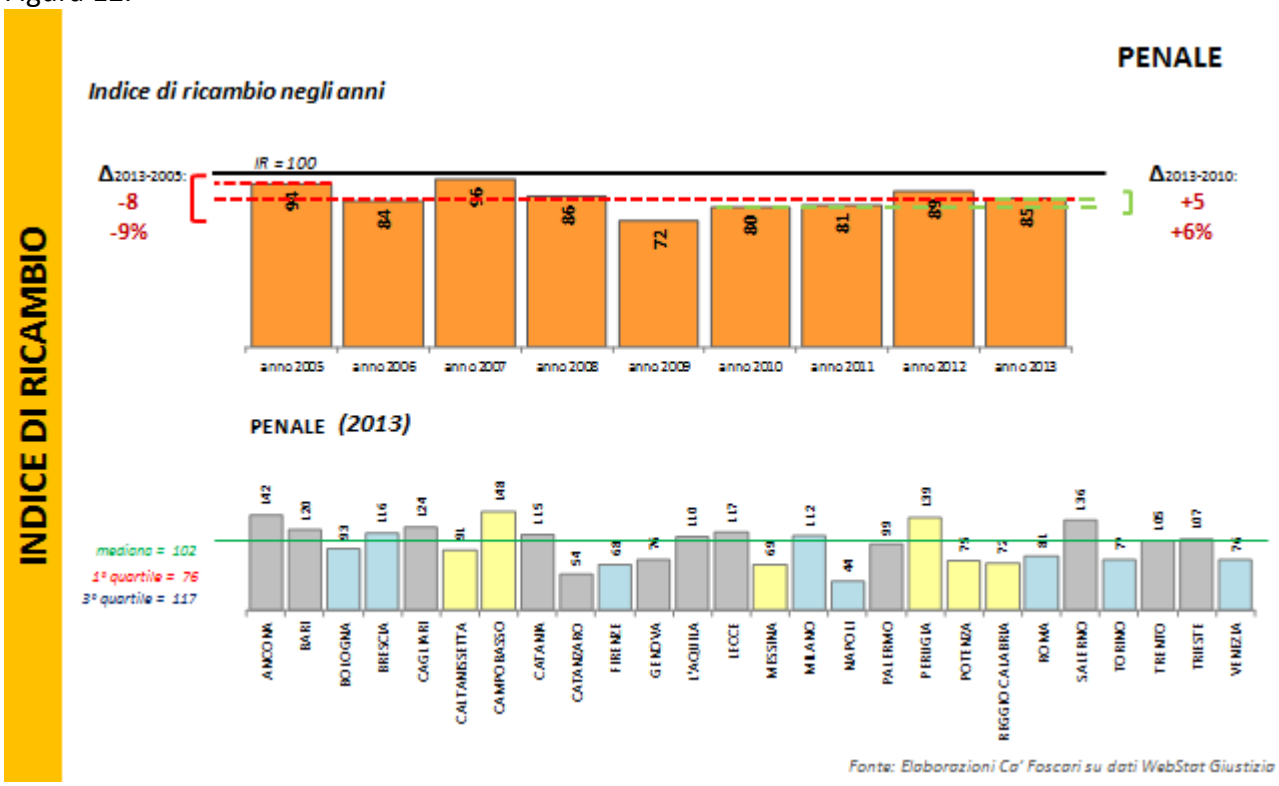


Figura 13.

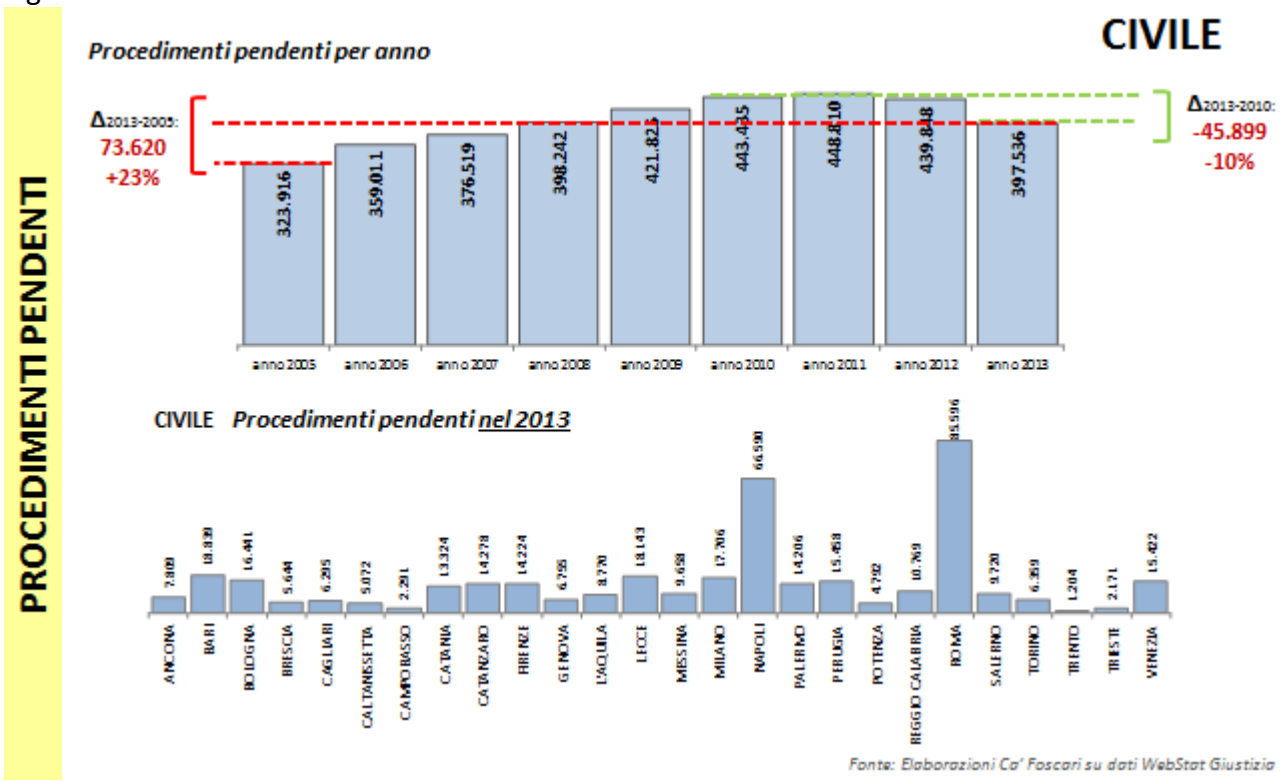


Figura 14.

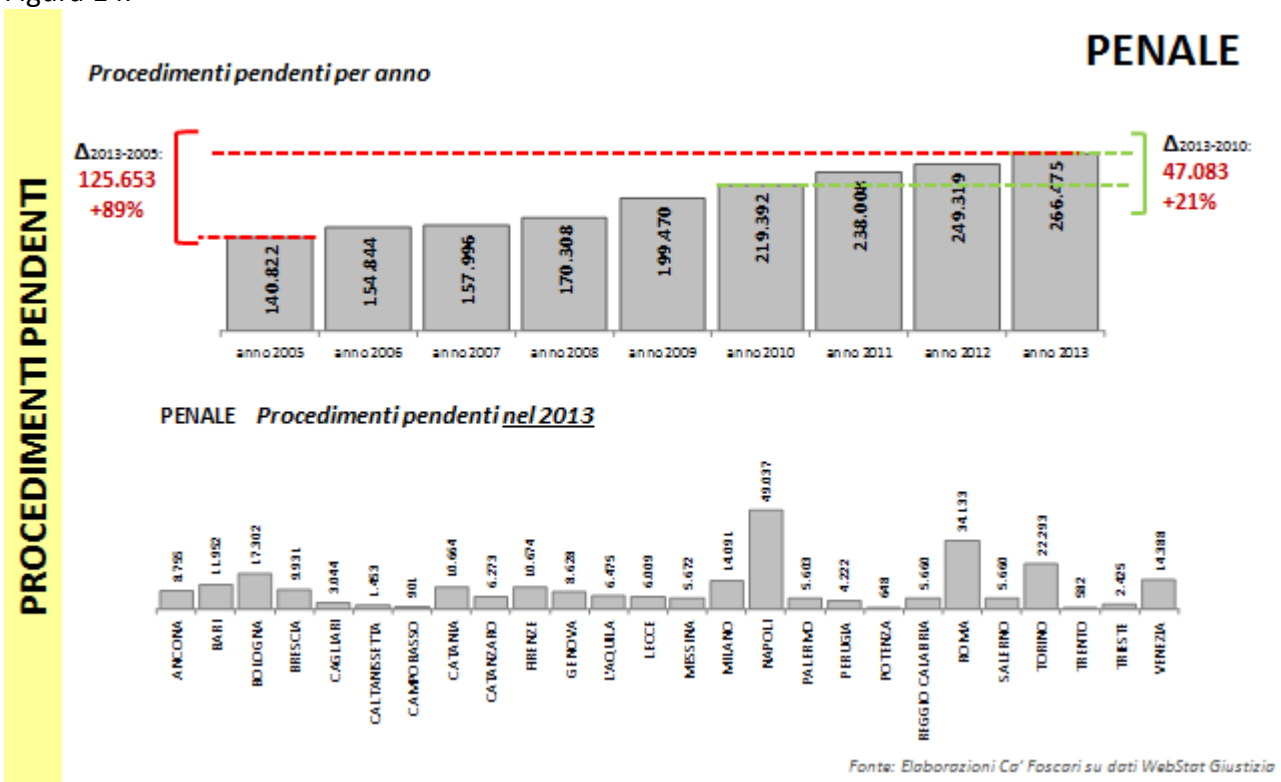
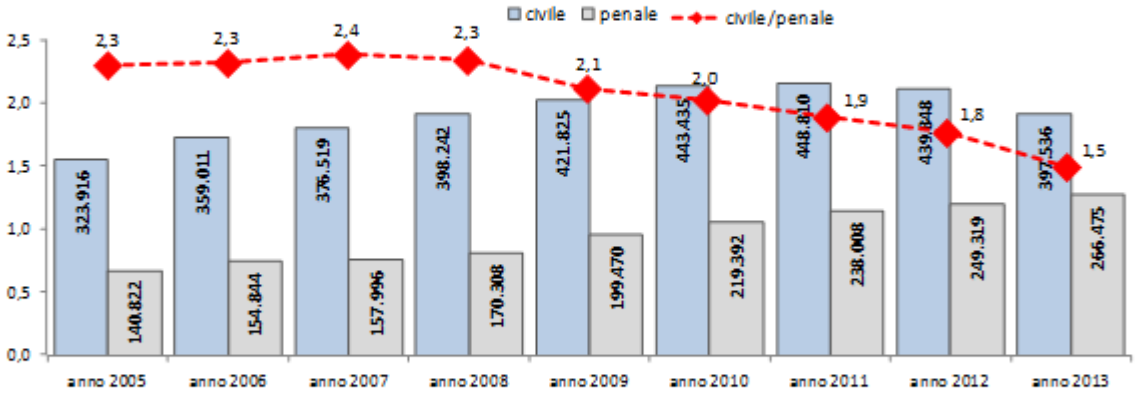


Figura 15.

PROCEDIMENTI PENDENTI

Procedimenti pendenti civili e penali per anno in Corte d'appello



Fonte: Elaborazioni Ca' Foscari su dati WebStat Giustizia

Figura 16.

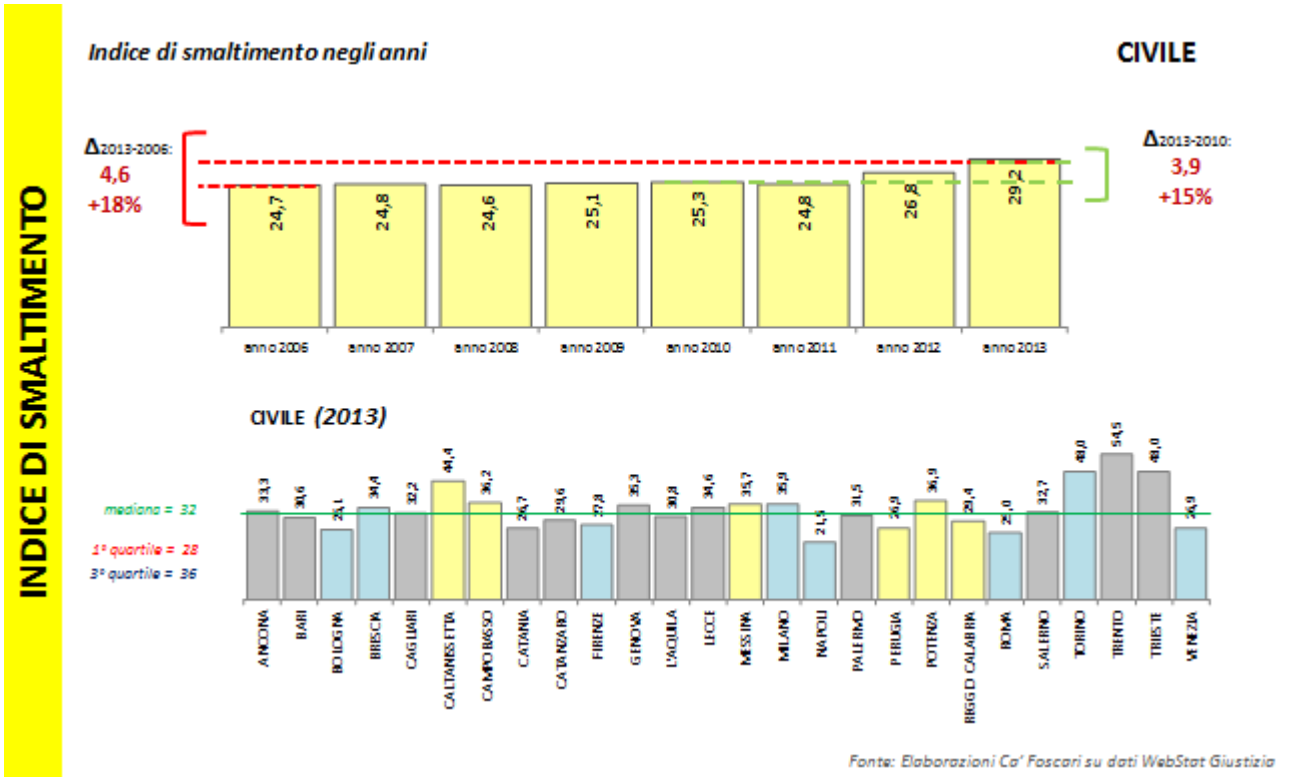


Figura 17.

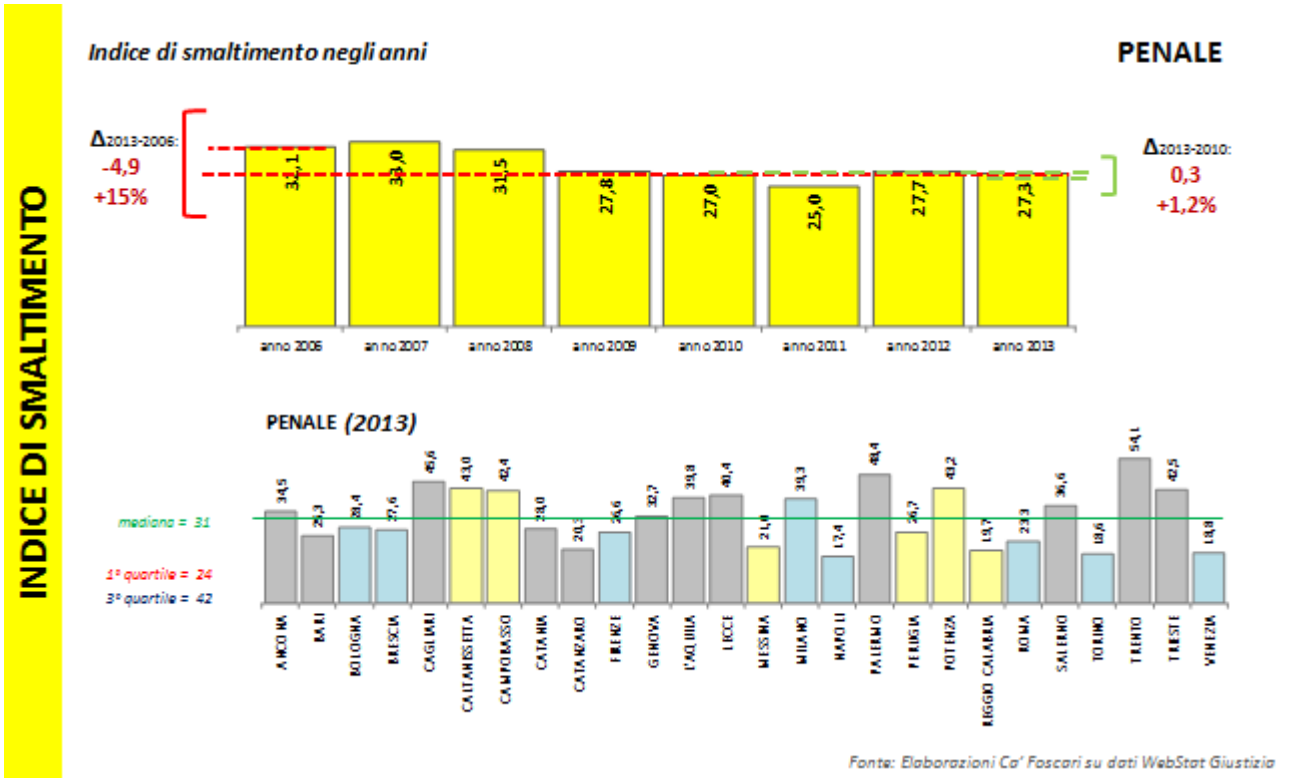


Figura 18.

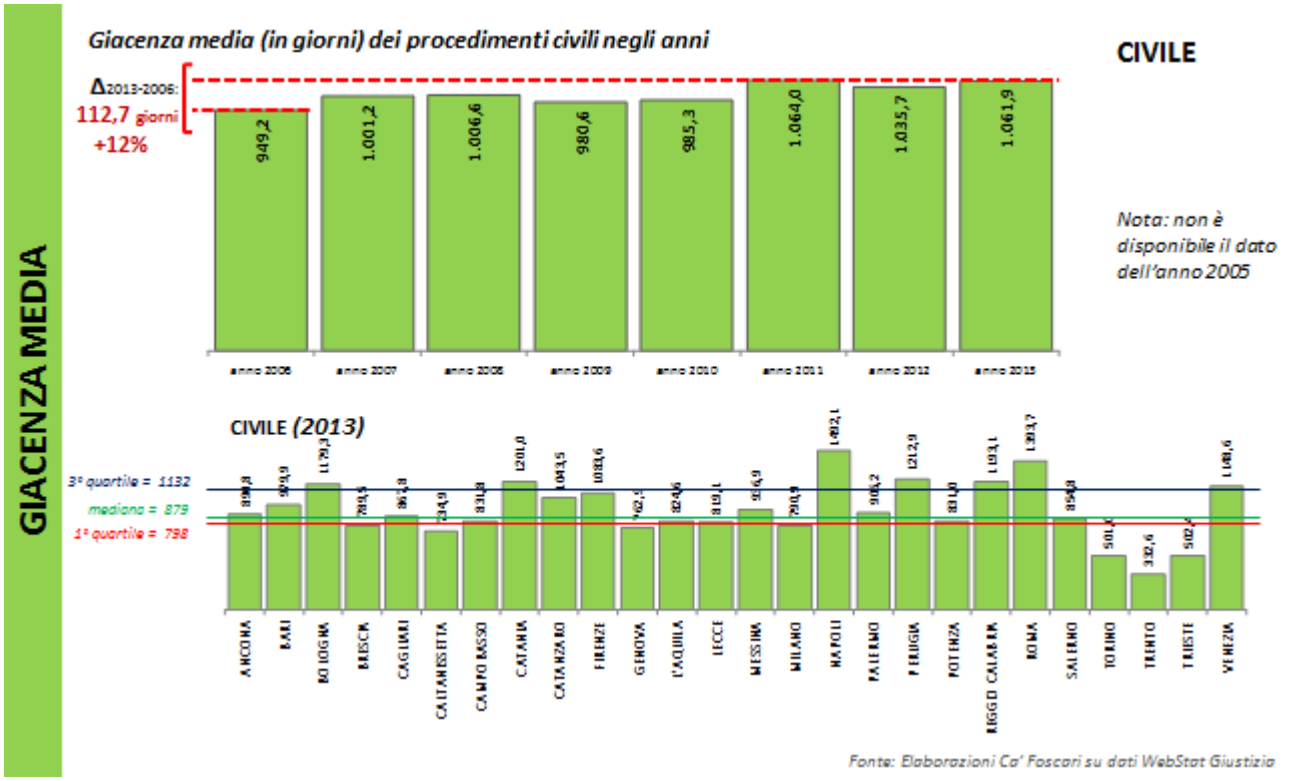


Figura 19.

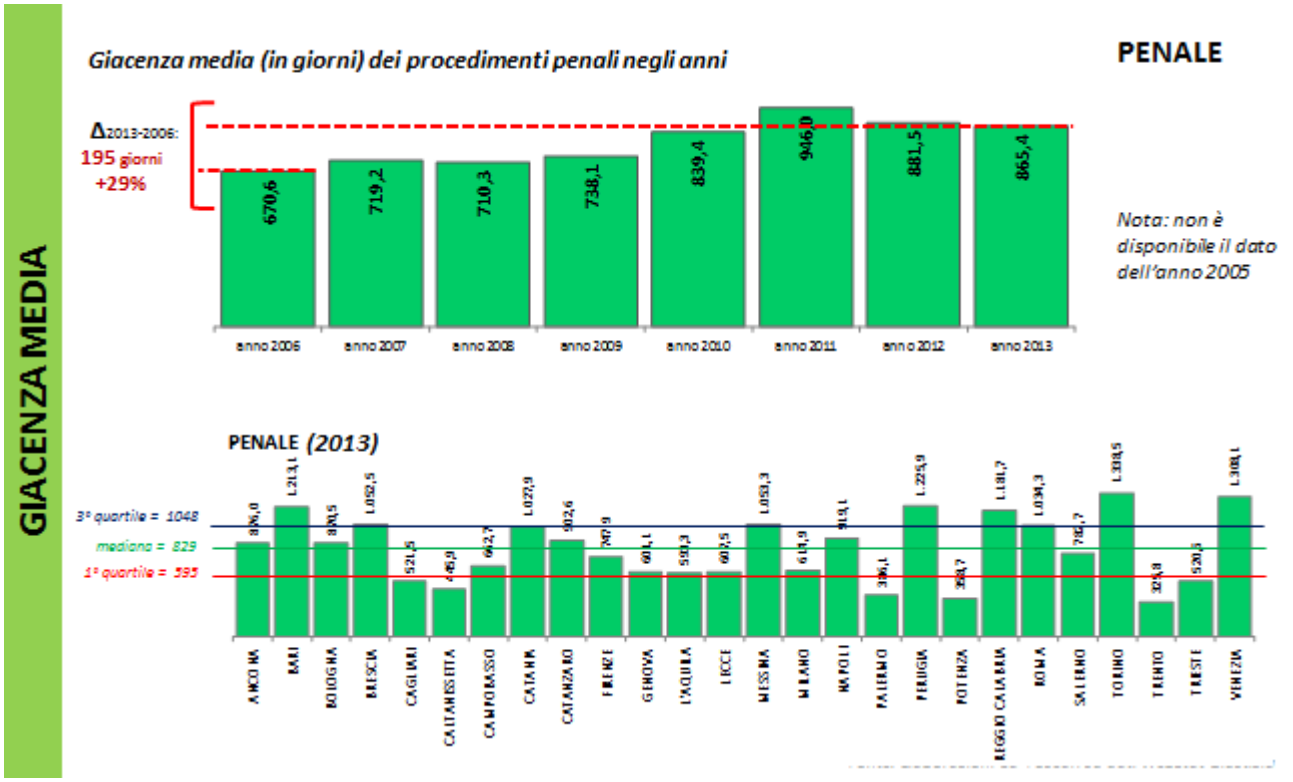
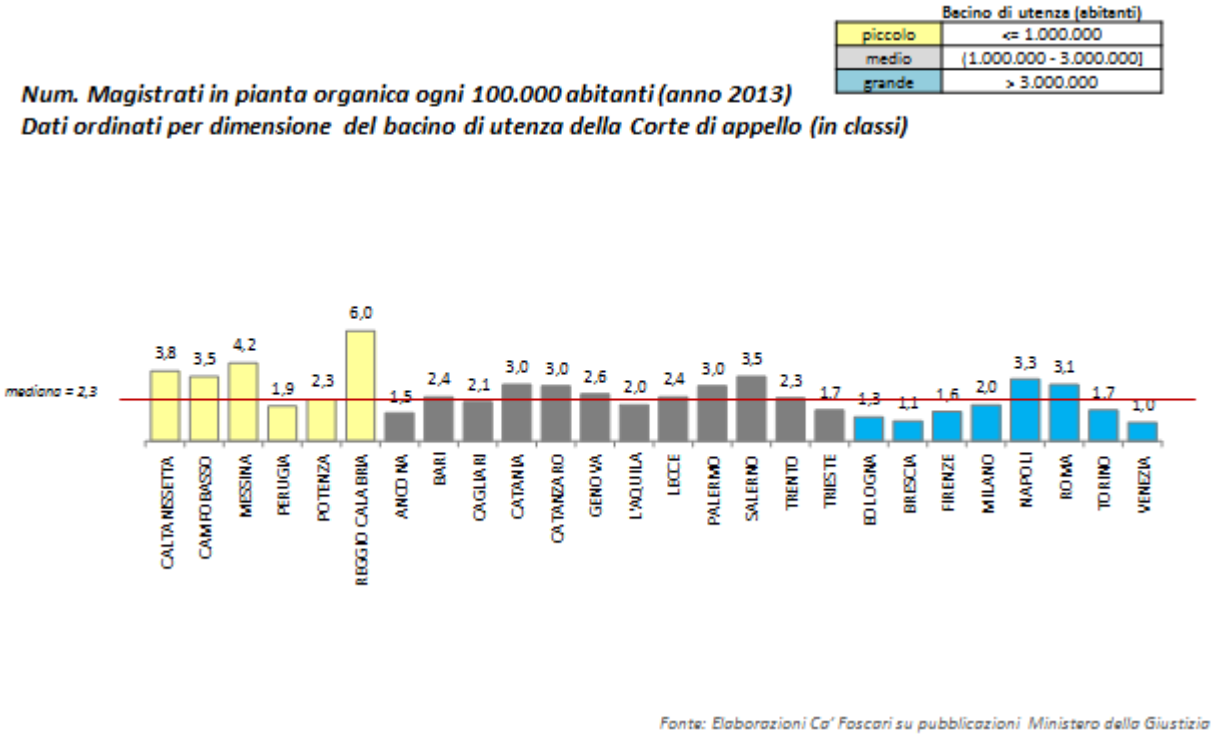


Figura 20.a)

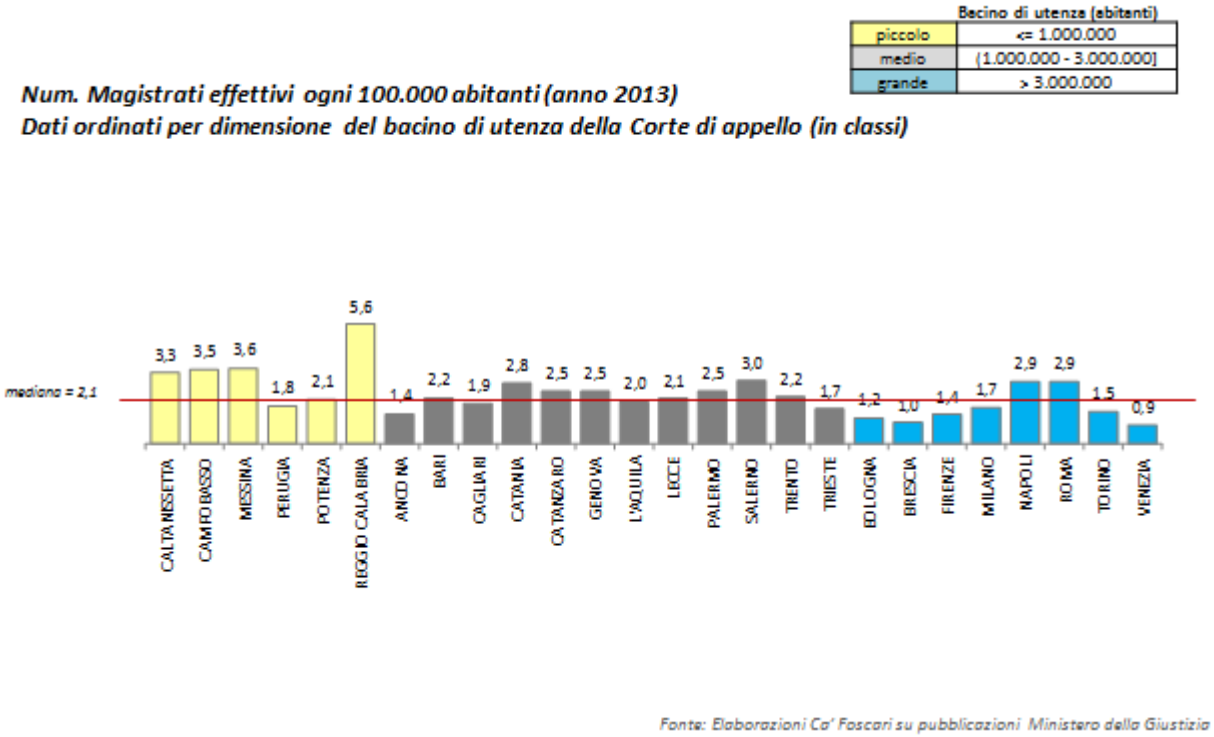
RISORSE UMANE



Fonte: Elaborazioni Ca' Foscari su pubblicazioni Ministero della Giustizia

Figura 20.b)

RISORSE UMANE



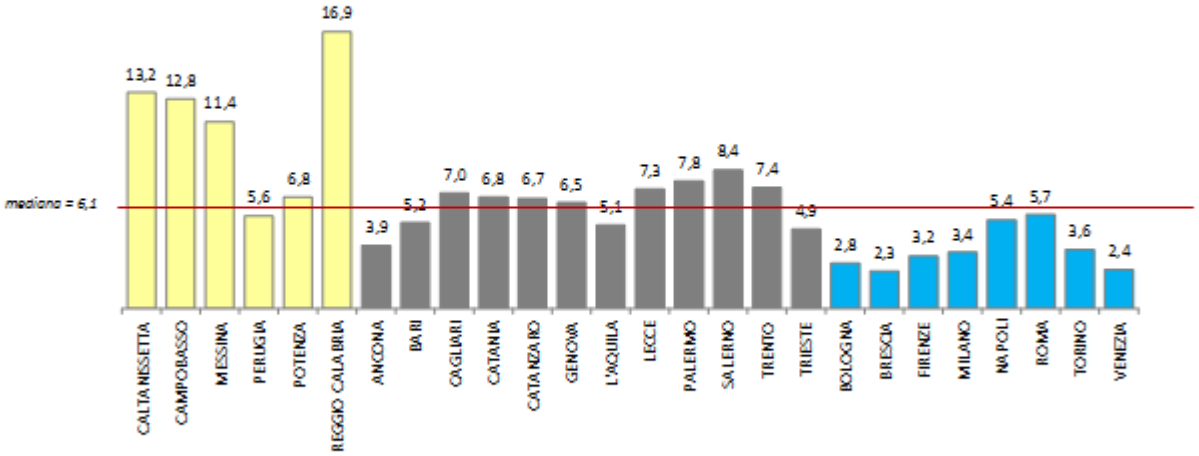
Fonte: Elaborazioni Ca' Foscari su pubblicazioni Ministero della Giustizia

Figura 21.a)

RISORSE UMANE

Bacino di utenza (abitanti)	
piccolo	<= 1.000.000
medio	(1.000.000 - 3.000.000]
grande	> 3.000.000

Personale Amm.vo in pianta organica ogni 100.000 abitanti (anno 2013)
Dati ordinati per dimensione del bacino di utenza della Corte di appello (in classi)



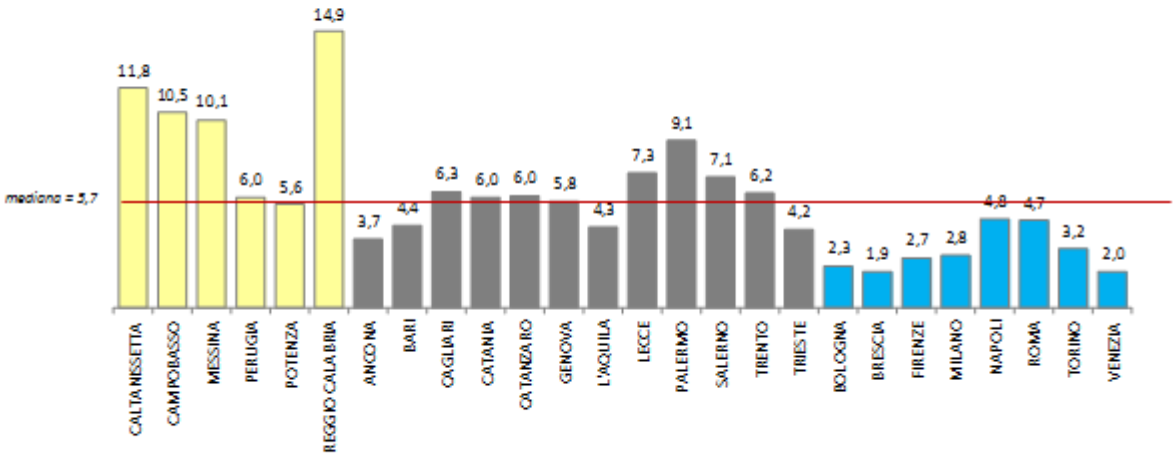
Fonte: Elaborazioni Ca' Foscari su pubblicazioni Ministero della Giustizia

Figura 21.b)

RISORSE UMANE

Bacino di utenza (abitanti)	
piccolo	<= 1.000.000
medio	(1.000.000 - 3.000.000]
grande	> 3.000.000

Personale Amm.vo effettivo ogni 100.000 abitanti (anno 2013)
Dati ordinati per dimensione del bacino di utenza della Corte di appello (in classi)



Fonte: Elaborazioni Ca' Foscari su pubblicazioni Ministero della Giustizia

Figura 21.c)

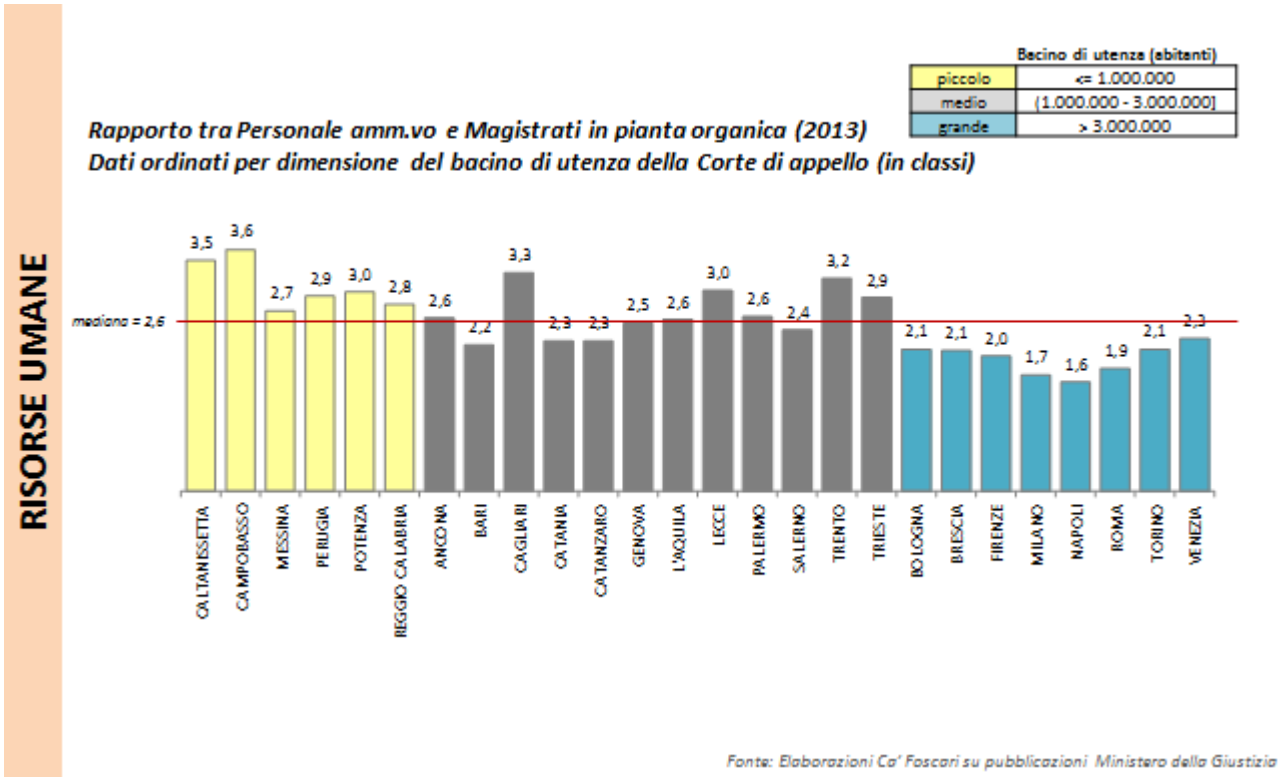


Figura 22.

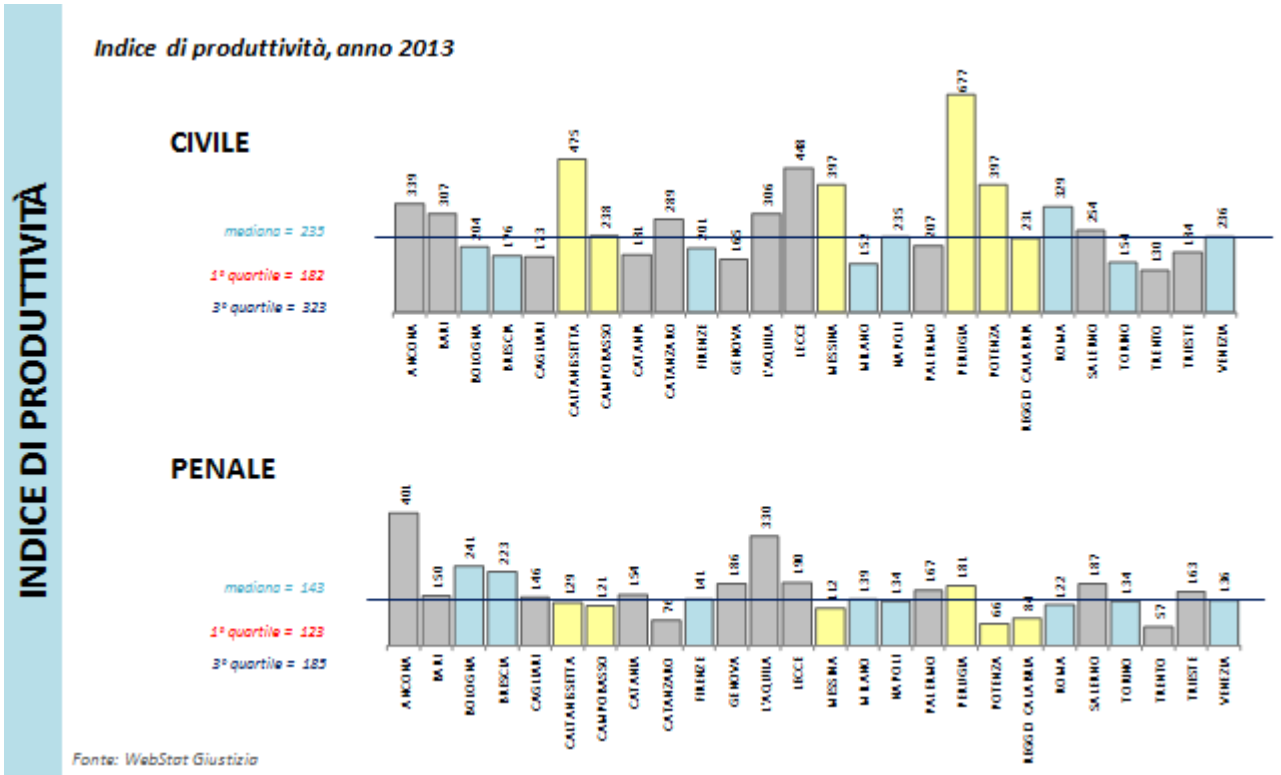


Figura 23.

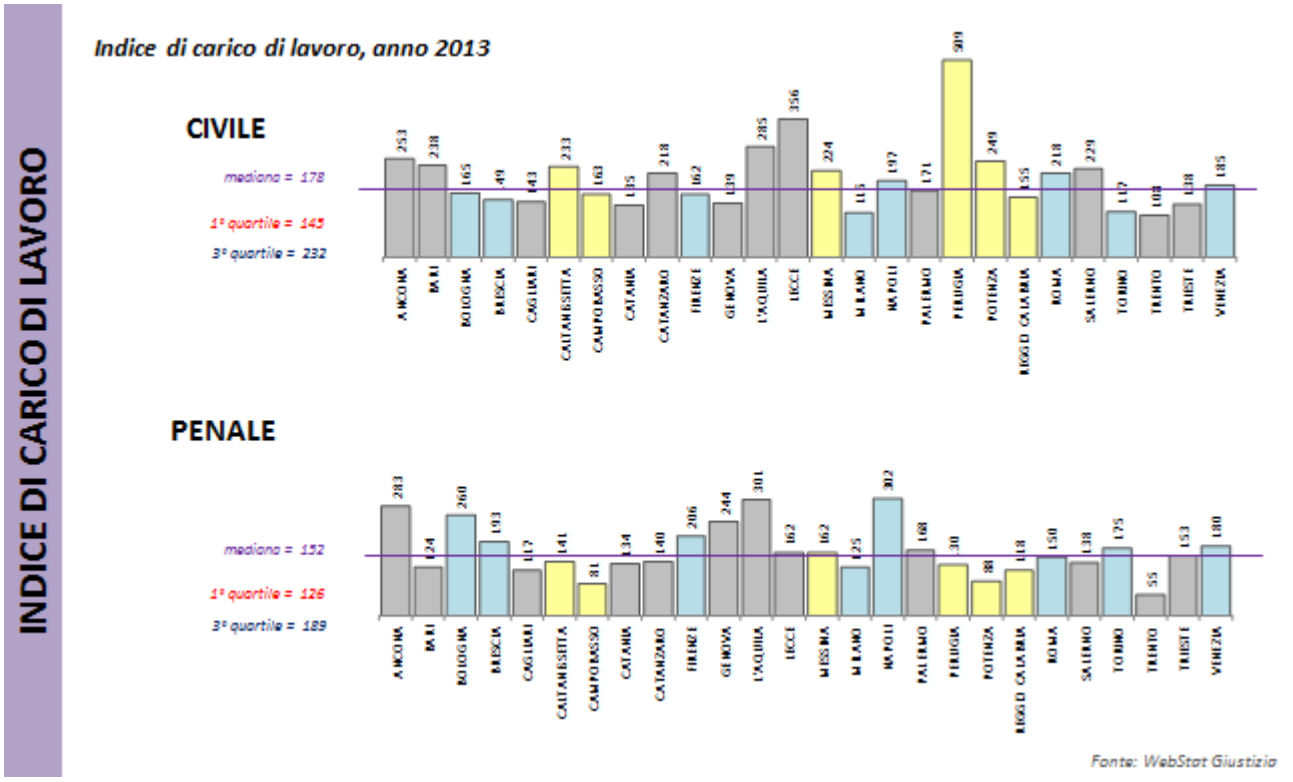
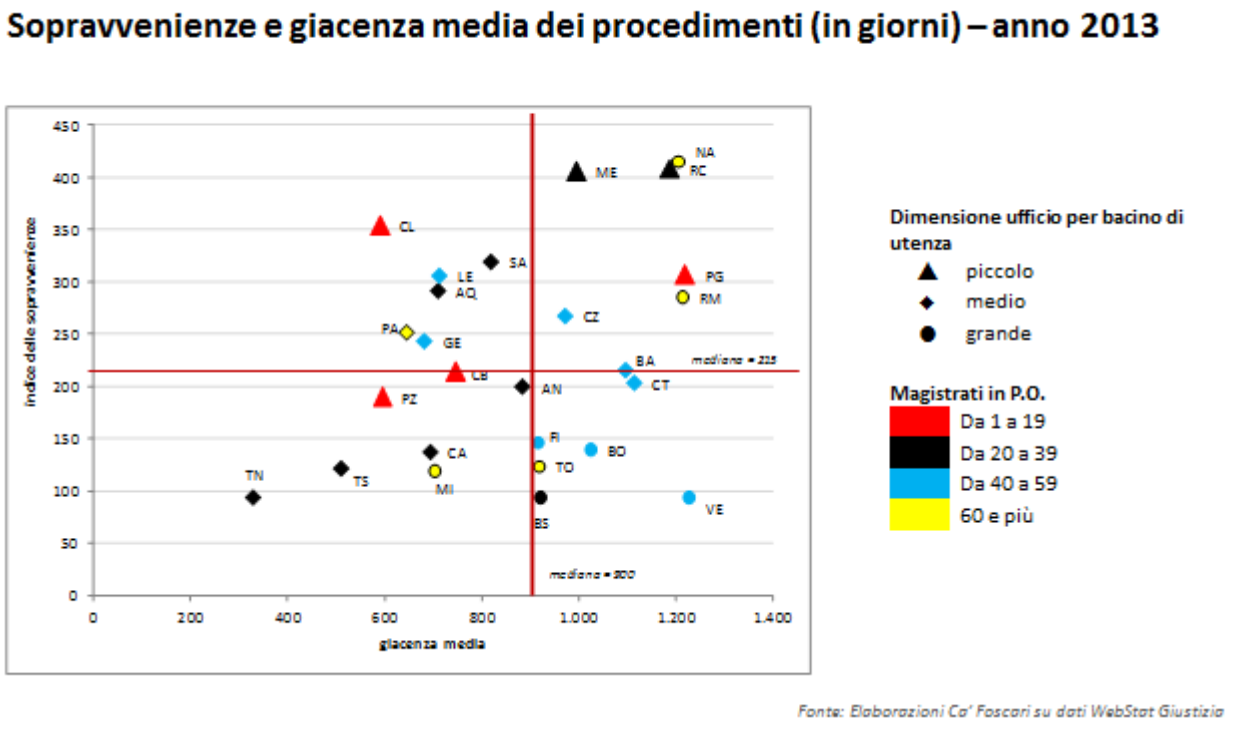


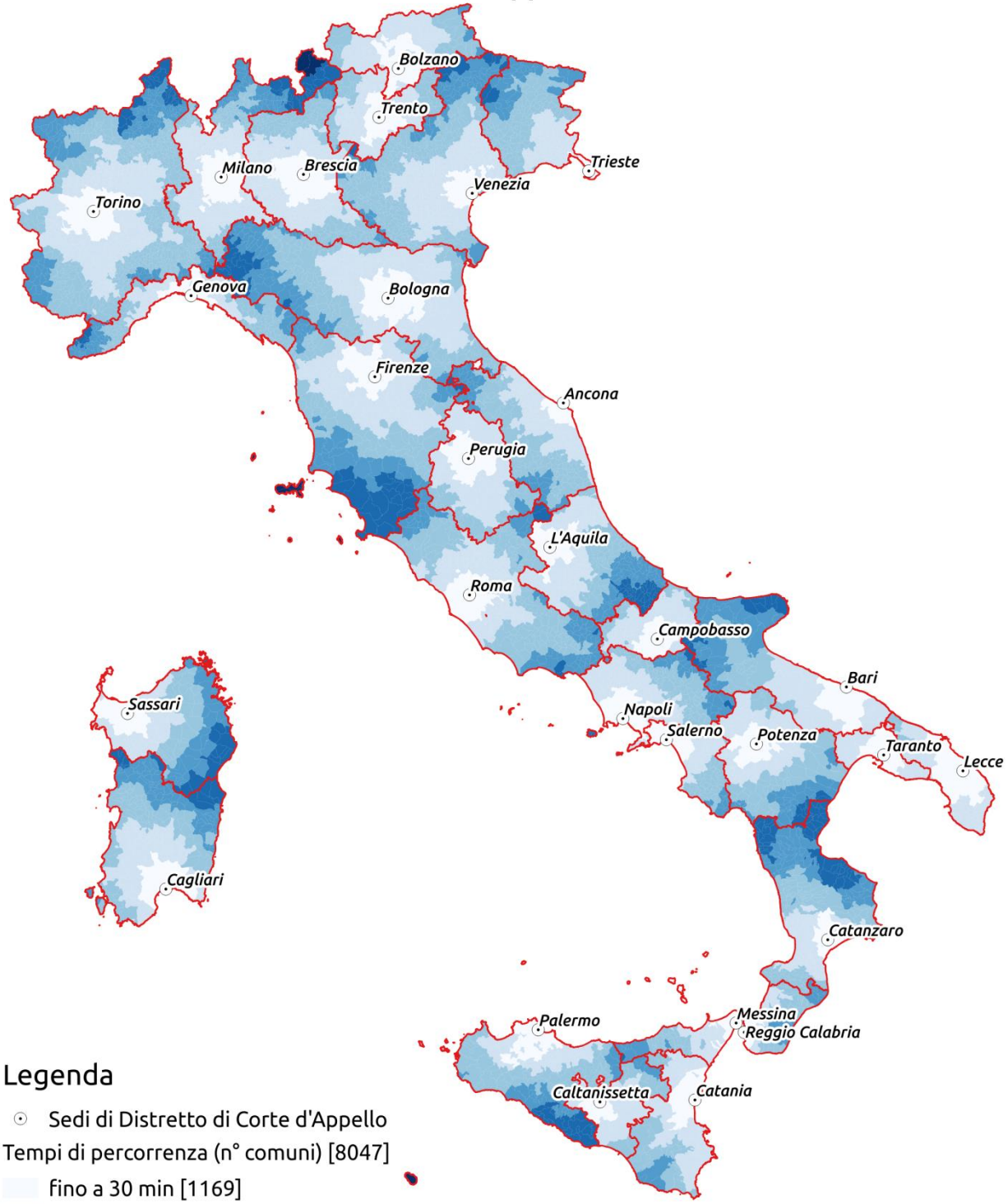
Figura 24.



Allegato 2. Le fonti considerate

- ISTAT (popolazione, imprese, superficie)
- Ministero della Giustizia (Statistiche giudiziarie)
- Ministero della Giustizia (Pubblicazioni/Relazioni)
- Bilanci Sociali delle Corti di appello
- Rilevazione Consiglio Nazionale Forense/Ca' Foscari

Tempi di percorrenza stradale tra Comuni Italiani e relativa sede di Corte d'Appello



Legenda

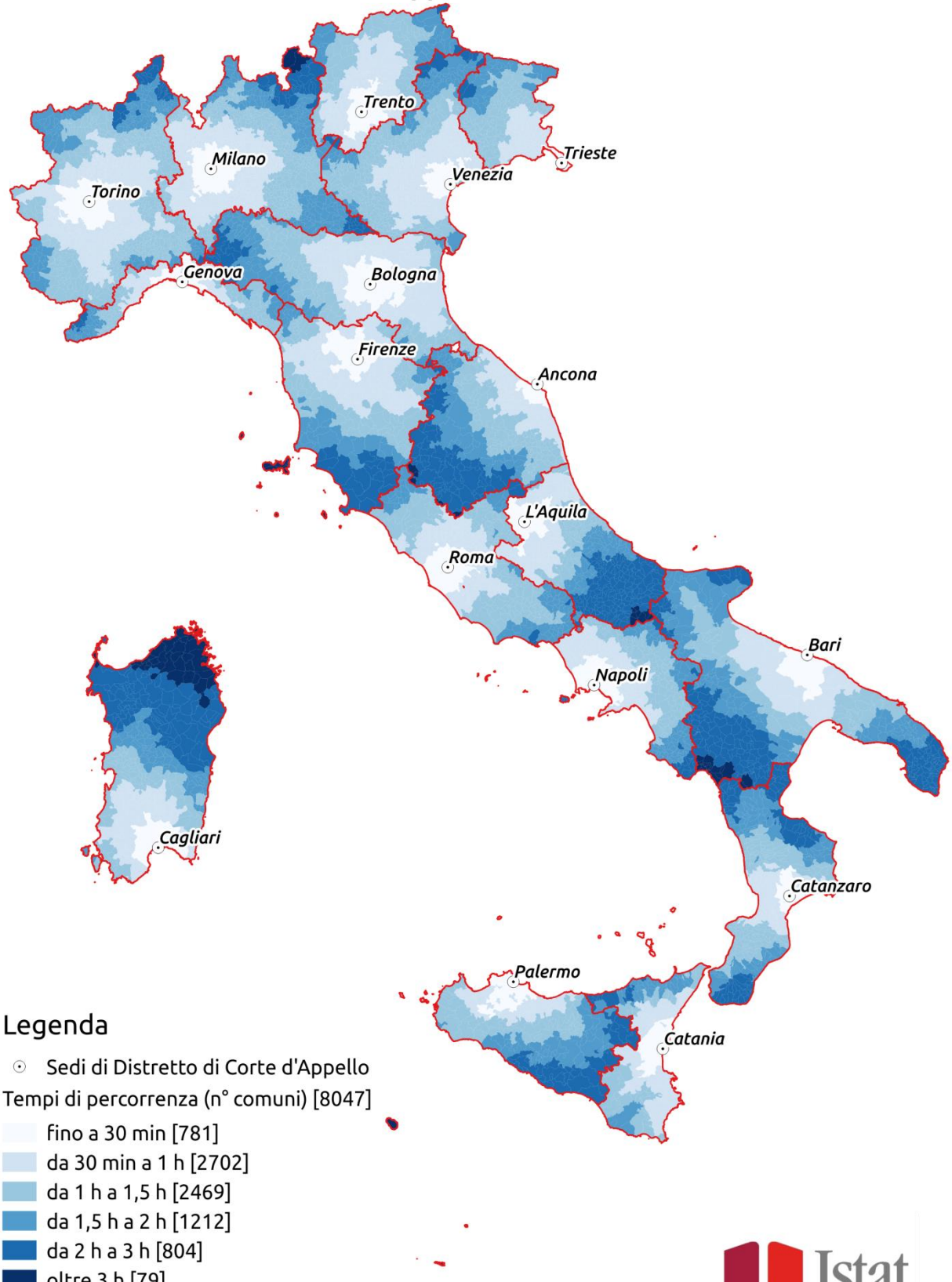
- Sedi di Distretto di Corte d'Appello

Tempi di percorrenza (n° comuni) [8047]

- fino a 30 min [1169]
- da 30 min a 1 h [3169]
- da 1 h a 1,5 h [2460]
- da 1,5 h a 2 h [946]
- da 2 h a 3 h [287]
- oltre 3 h [16]

Istat

Tempi di percorrenza stradale tra Comuni Italiani e relativa sede di Corte d'Appello - Scenario 1



Legenda

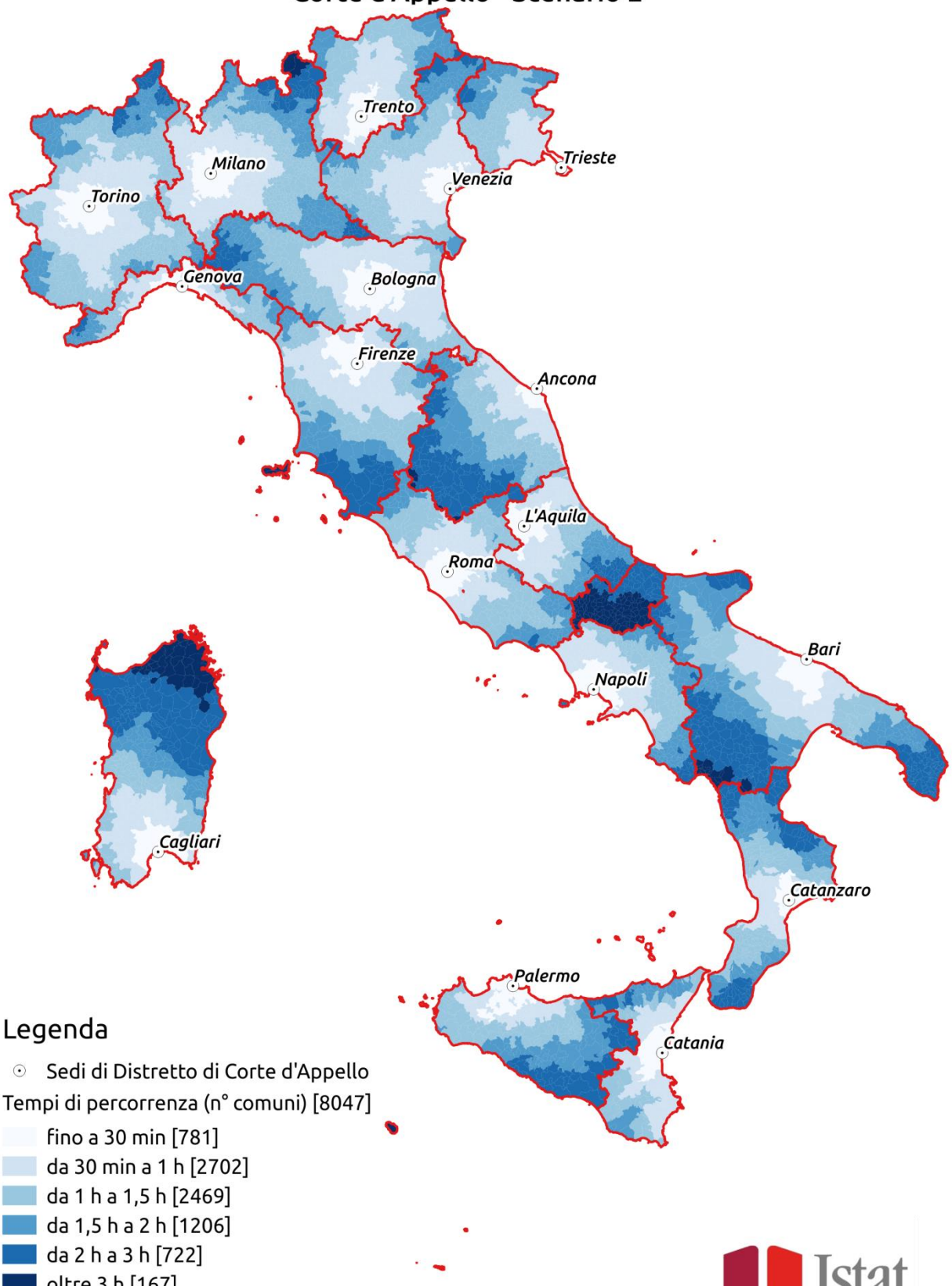
- Sedi di Distretto di Corte d'Appello

Tempi di percorrenza (n° comuni) [8047]

- fino a 30 min [781]
- da 30 min a 1 h [2702]
- da 1 h a 1,5 h [2469]
- da 1,5 h a 2 h [1212]
- da 2 h a 3 h [804]
- oltre 3 h [79]

Istat

Tempi di percorrenza stradale tra Comuni Italiani e relativa sede di Corte d'Appello - Scenario 2



Legenda

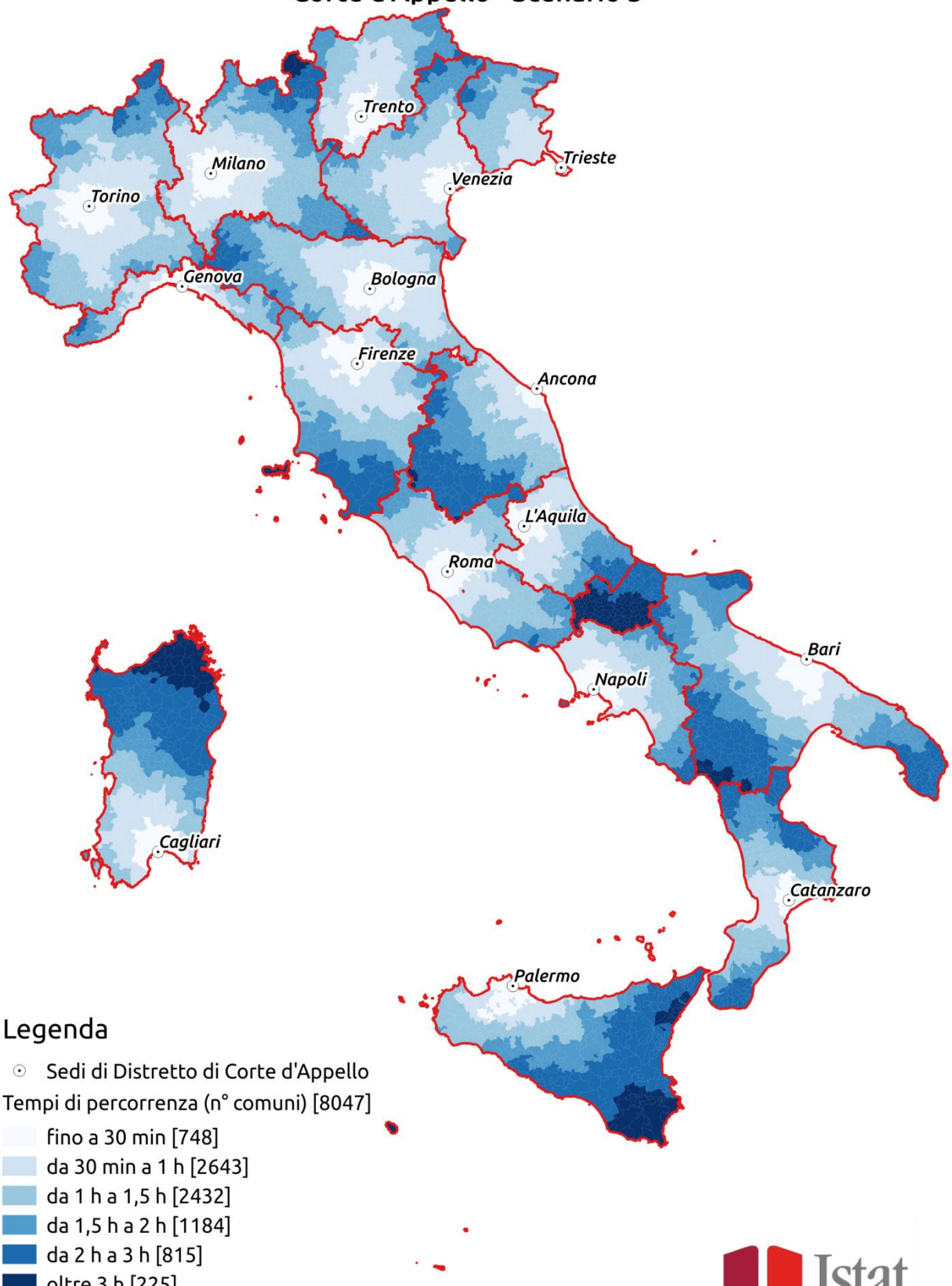
- Sedi di Distretto di Corte d'Appello

Tempi di percorrenza (n° comuni) [8047]

- fino a 30 min [781]
- da 30 min a 1 h [2702]
- da 1 h a 1,5 h [2469]
- da 1,5 h a 2 h [1206]
- da 2 h a 3 h [722]
- oltre 3 h [167]

Istat

Tempi di percorrenza stradale tra Comuni Italiani e relativa sede di Corte d'Appello - Scenario 3



Legenda

- Sedi di Distretto di Corte d'Appello

Tempi di percorrenza (n° comuni) [8047]

- fino a 30 min [748]
- da 30 min a 1 h [2643]
- da 1 h a 1,5 h [2432]
- da 1,5 h a 2 h [1184]
- da 2 h a 3 h [815]
- oltre 3 h [225]

Istat