

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La delega conferita al Governo dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, prevede di procedere alla riduzione del numero dei presidi giudiziari di primo grado ed alla razionalizzazione dei relativi assetti territoriali.

Nell'attuale contesto che evidenzia, per la generalità degli uffici giudiziari, uno stato di disagio almeno in parte ascrivibile alla ridotta disponibilità delle risorse organiche del personale di supporto all'attività giurisdizionale, la possibilità offerta di intervenire in misura incisiva sull'assetto territoriale delle strutture giudiziarie risulta quanto mai opportuna al fine di realizzare il recupero di risorse organiche, economiche e strumentali necessarie a garantire una maggiore efficienza e funzionalità dell'intero sistema giustizia.

L'approccio metodologico scelto ai fini della realizzazione di una complessiva revisione dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, ha evidenziato l'opportunità di procedere per tipologia di ufficio, muovendo dall'analisi delle strutture collocate alla base del sistema giudiziario: gli uffici del giudice di pace.

In relazione a tali ultimi uffici la legge n. 148/2011 ha previsto che oggetto della revisione in questione fossero esclusivamente gli uffici del giudice di pace dislocati in sede diversa da quella circondariale.

I criteri direttivi indicati dal legislatore per attuare l'operazione di riduzione degli uffici del giudice di pace sono, in particolare, quelli di cui all'art. 1, comma 2, lett. l) della legge delega; tale norma prevede che venga previamente operata, relativamente gli uffici in parola, una specifica analisi dei costi rispetto ai carichi di lavoro.

L'attuale assetto territoriale di tale tipologia di uffici, istituiti con legge 21 novembre 1991, n. 374, risulta, infatti, caratterizzato da un'elevata articolazione delle sedi giudiziarie e determina nel complesso un'eccessiva frammentazione delle risorse umane e strumentali allo stato disponibili per l'Amministrazione della giustizia, ancor più evidente se rapportata agli effettivi carichi di lavoro ed alle esigenze operative degli altri uffici giudiziari.

Ed invero, l'attuale struttura degli uffici in oggetto può essere così sinteticamente rappresentata:

- 846 uffici del Giudice di Pace, di cui 4 sedi distaccate:
 - a) 165 uffici presso sedi circondariali
 - b) 681 uffici presso sedi non circondariali
- 4.690 giudici distribuiti su una dotazione organica di 4.700
- 12 unità del personale dirigenziale (tutte presso uffici circondariali)
- 4.125 unità di personale amministrativo assegnato in pianta organica, così distinte:
 - a) 439 del personale dell'Area III;
 - b) 2738 del personale dell'Area II;
 - c) 936 del personale dell'Area I.

Per conseguire l'obiettivo di una razionalizzazione nella distribuzione degli uffici del giudice di pace e delle risorse umane a questi afferenti si è reso necessario effettuare un'analisi statistica multivariata, caratterizzata, da un lato dall'individuazione della capacità di smaltimento effettivo, a



livello nazionale, dei giudici in servizio nel periodo di riferimento e, dall'altro, dall'individuazione dei carichi di lavoro del singolo ufficio, ottenuta suddividendo le iscrizioni rilevate per la dotazione organica prevista.

Ai fini di una corretta valutazione dell'analisi svolta, occorre evidenziare che i dati statistici utilizzati sono quelli rilevati dalla Direzione generale delle statistiche relativamente agli anni solari 2005-2009.

L'analisi condotta si è distinta in più fasi successive, di cui di seguito si riporta una rappresentazione schematica:



Nella prima fase (FASE A) si è provveduto ad individuare l'effettivo smaltimento *pro-capite* realizzato dai giudici di pace su base quinquennale.

Poiché i dati relativi ai procedimenti fanno riferimento all'intero anno solare, è stato necessario calcolare il numero medio di presenze dei giudici di pace nel medesimo arco temporale.

A tal fine è stata calcolata una media aritmetica delle presenze del personale di magistratura onoraria, ponendo come termini di riferimento le date del 31/12/2004 e 31/12/2009 e ottenendo, a livello nazionale, un numero medio annuo di presenze pari a 3.073 unità.

Tale valore è stato successivamente posto in relazione al numero complessivo di procedimenti definiti in tutte le materie di competenza per l'arco temporale considerato, ottenendo, in tal modo, la produttività media del personale giudicante.

In sostanza, dividendo il numero complessivo di procedimenti definiti per le unità di personale presenti è stato individuato il numero medio di provvedimenti esauriti nell'anno da un singolo giudice.

La produttività media rappresenta quindi una misura ragionevole della "capacità unitaria di smaltimento" dei procedimenti, intendendosi per tale il numero di procedimenti definibili da ogni singolo giudice previsto in pianta organica.

Tale valore ("valore soglia", pari a 568,3 procedimenti) rappresenta quindi il carico di lavoro mediamente sostenibile dal personale giudicante nel corso dell'anno solare.

Successivamente (FASE B) si è provveduto alla individuazione dei carichi di lavoro *pro-capite* dei singoli uffici rapportando per ciascuno di essi i procedimenti sopravvenuti alla relativa pianta organica.

Tali valori costituiscono una misura della "domanda di giustizia" rivolta all'Amministrazione.



Quindi (FASE C), si è provveduto alla individuazione degli uffici con carico di lavoro inferiore alla media nazionale di produttività annuale *pro-capite* dei giudici di pace.

Successivamente le risultanze dell'analisi sono state poste a confronto con i valori rilevati dall'esame dei dati riferiti al bacino di utenza delle sedi giudiziarie, assumendo quale parametro di riferimento ai fini della valutazione sull'opportunità del mantenimento di un presidio giudiziario, una popolazione residente pari ad almeno 100.000 abitanti.

In sostanza, il dato riferito alla popolazione è stato assunto quale criterio integrativo dell'analisi fondata sul carico di lavoro sostenibile.

Tale metodologia ha consentito infine (FASE D) la generazione di un elenco di 674 uffici con un numero di iscrizioni *pro-capite* inferiori al valore soglia (568,3), cioè alla capacità di smaltimento di un singolo giudice ed un bacino di utenza inferiore alle 100.000 unità.

Sulla base della metodologia adottata, il carico di lavoro afferente a tali uffici non giustifica la previsione in organico delle unità di personale giudicante assegnate, che, mediante l'accorpamento delle sedi giudiziarie, possono più opportunamente essere utilizzate laddove la domanda di giustizia è più elevata.

Il personale recuperabile attraverso l'accorpamento dei 674 uffici è pari a:

- 1) 1.944 giudici di pace;
- 2) 2.104 unità di personale amministrativo, così distinto:
 - a) 184 dell'Area III;
 - b) 1.350 dell'Area II;
 - c) 570 dell'Area I.

Il risultato delle valutazioni effettuate secondo i criteri sinora precisati è stato trasfuso nel contenuto degli articoli 1 e 2 del presente decreto legislativo; il primo prevede, al comma 1, l'indicazione degli uffici soppressi, con un espresso rinvio alla tabella A allegata al decreto stesso.

Al comma 2, invece – sempre mediante un rinvio ad una apposita tabella allegata al decreto (la tabella B) – sono indicate le sedi accorpate all'esito del processo di riordino e le nuove competenze territoriali derivanti dalla soppressione delle sedi di cui alla tabella A.

L'articolo 2, quindi, prevede alcune modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, ovvero alla legge istitutiva del giudice di pace; sono previste, in particolare, due modifiche:

a) viene integralmente sostituito l'articolo 2 della legge, precisandosi al primo comma nello stesso che «*gli uffici del giudice di pace hanno sede nei comuni di cui alla tabella A allegata alla presente legge, con competenza territoriale sul circondario ivi rispettivamente indicato*». Contestualmente viene predisposta, appunto, la relativa tabella da allegare alla legge in oggetto;

b) il secondo comma dell'art. 2 contiene, invece la disciplina delle eventuali modifiche da apportarsi in relazione all'assetto disegnato nella tabella citata: si prevede, infatti, che con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della giustizia, sentiti il consiglio giudiziario e i



comuni interessati, possano essere istituite delle sedi distaccate e che, con le medesime modalità, possano essere costituiti in un unico ufficio due o più uffici contigui.

Viene, pertanto, definitivamente superata la precedente impostazione che prevedeva ancora la competenza mandamentale degli uffici del giudice di pace, riconducendo invece la stessa al circondario così come per i tribunali ordinari. La modifica consentirà, oltre ai risparmi di spesa evidenti in relazione alla riduzione del numero degli uffici ed alla maggiore efficienza degli stessi, di individuare con maggiore chiarezza il presidente del tribunale che dovrà, ove espressamente delegato dal Consiglio superiore della magistratura ai sensi dell'art. 16 della legge n. 374/1991, esercitare la sorveglianza sugli uffici del giudice di pace compresi nel suo circondario; non sarà pertanto, più possibile che, come accadeva in precedenza, il bacino di competenza di un ufficio del giudice di pace sia compreso in più circondari del tribunale ordinario, con i conseguenti problemi di gestione e coordinamento che ne possono con tutta evidenza conseguire.

Conseguentemente a tali rimodulazioni, l'art. 4 del decreto prevede che, con decreto del Presidente della Repubblica – così come previsto dall'articolo 3 della legge 21 novembre 1991, n. 374 – si provveda alla riassegnazione dei magistrati onorari in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace. La legge delega non ha indicato i criteri per il trasferimento dei magistrati in questione ed il decreto legislativo ha ritenuto, pertanto, di lasciare tale valutazione ad un atto regolamentare come quello già previsto dalla legislazione vigente per l'assegnazione alle sedi del personale della magistratura onoraria.

Il medesimo articolo prevede anche, in conformità a quanto previsto dalla lettera m) della delega, che il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace venga riassegnato in misura non inferiore al 50 per cento alla sede di tribunale o di procura limitrofa e, nella restante parte, all'ufficio del giudice di pace presso il quale sono trasferite le relative competenze. Detta riassegnazione, non essendo vigenti disposizioni legislative in contrasto, verrà effettuata in conformità a tutte le altre determinazioni delle piante organiche dei singoli uffici giudiziari, ovvero con decreto del Ministro della giustizia.

Le disposizioni previste dagli articoli sopra indicati, però, non avranno efficacia, secondo quanto indicato dall'art. 5, comma 1, del decreto, fino a quando non si concluda l'iter previsto dall'art. 3 relativamente agli enti locali i quali intendano comunque garantire la presenza sul territorio di uffici del giudice di pace in sedi non più previste dalle disposizioni normative.

Viene all'uopo, infatti, individuata una particolare e specifica procedura, in ossequio a quanto indicato dalle lettere n), o) e p) della legge delega, la quale prevede che:

a) le tabelle di cui agli articoli 1 e 2 (ovvero le tabelle A e B del decreto legislativo e la tabella A della legge n. 374/1991) vengano pubblicate sul bollettino ufficiale e sul sito internet del Ministero della giustizia;

b) entro sessanta giorni dalla pubblicazione delle tabelle gli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, possano richiedere il mantenimento degli uffici del giudice di pace, con competenza sui rispettivi territori, di cui è proposta la soppressione, anche tramite eventuale accorpamento, facendosi



integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia nelle relative sedi; in tali ipotesi dovrà essere messo a disposizione dagli enti locali anche il personale amministrativo necessario alla gestione dell'ufficio e rimarrà a carico dell'amministrazione giudiziaria unicamente la determinazione dell'organico del personale di magistratura onoraria entro i limiti della dotazione nazionale complessiva nonché la formazione del personale amministrativo;

c) entro i successivi dodici mesi il Ministro della giustizia, dovrà apportare con d.m. le conseguenti modifiche alle più volte menzionate tabelle. Il Ministro potrà e dovrà in tale sede valutare esclusivamente la rispondenza delle richieste pervenute ai criteri previsti dalla sopra citata normativa, ovvero alla disponibilità da parte degli enti locali a farsi carico degli oneri relativi all'istituzione ed al funzionamento dei nuovi uffici.

Soltanto successivamente all'emanazione del decreto del Ministro della giustizia (o comunque al decorso del termine concesso per l'emanazione dello stesso) le nuove disposizioni in materia di sedi degli uffici del giudice di pace e di riassegnazione del relativo personale dispiegheranno appieno i propri effetti; appare, infatti, evidente che, dinanzi alla possibilità concessa ai comuni di "recuperare" parte degli uffici soppressi, risulterebbe del tutto inutile, ed anzi controproducente, sopprimere un ufficio per poi subito dopo istituirlo nuovamente, con tutte le necessarie conseguenze in tema di riallocazione del personale e spostamento dei procedimenti celebrati presso l'ufficio soppresso e poi nuovamente istituito. Il procedimento delineato dal decreto legislativo prevede invece che la nuova geografia giudiziaria relativa agli uffici del giudice di pace divenga efficace soltanto esaurite le procedure di consultazione degli enti locali e disegnato l'assetto definitivo di tutti gli uffici.

Il comma 5 dell'art. 3, infine, prevede che ove gli enti locali non rispettino gli impegni presi in sede di presentazione della richiesta di conservazione dell'ufficio del giudice di pace, lo stesso venga soppresso con il medesimo procedimento previsto per gli accorpamenti dalla legge n. 374/1991, così come modificata dal presente decreto.

I commi 2 e 3 dell'art. 5, poi, prevedono la necessaria disciplina transitoria relativamente ai procedimenti in corso presso gli uffici del giudice di pace soppressi; in particolare si prevede che nei sei mesi successivi all'efficacia del nuovo disegno degli uffici così come risultante dalla conclusione dell'iter sopra descritto, le udienze precedentemente fissate dinanzi al giudice di pace di uno degli uffici soppressi siano tenute presso i medesimi uffici. Gli eventuali rinvii saranno in tal caso effettuati dinanzi al nuovo ufficio competente.

In tutti gli altri casi, invece, verrà fissata una nuova udienza dinanzi al nuovo ufficio competente.

La disciplina ora descritta risulta del tutto conforme alla costante giurisprudenza in materia penale, la quale ha ritenuto che *«l'inesatta indicazione del luogo di comparizione integra una nullità assoluta ai sensi degli artt. 601 commi 3 e 6, 429 comma 1 lett. f), 178 comma 1 lett. c) e 179 comma 1 c.p.p., in quanto la trattazione della causa in un luogo diverso da quello fissato per la comparizione nel decreto di citazione impedisce l'intervento dell'interessato e l'esercizio del suo diritto di difesa, equivalendo ad omessa citazione»* (Cass. sez. I, sent. n. 18942 del 26 aprile 2001; v. anche in senso conforme Cass. sez. II, sent. n. 43903 del 17 novembre 2009: *«La nullità del decreto di citazione a giudizio è stabilita dall'art. 552 c.p.p. (prima 555 c.p.p.), comma 1, lett. d) e comma 2, soltanto quando l'indicazione del luogo (e del tempo) di comparizione manca o è inidonea allo scopo di*



informare le parti e i loro difensori degli elementi topografici (e cronologici) necessari per l'esercizio dei loro diritti»). La modifica del luogo di trattazione dell'udienza, pertanto, dovrà essere sempre opportunamente comunicata alle parti interessate. Al medesimo tempo, però, la possibilità – per i sei mesi successivi all'effettiva attuazione delle modifiche – di continuare a celebrare le udienze già fissate presso le sedi originarie ridurrà al minimo le problematiche ed i disagi normalmente connessi ad ogni trasferimento di sede giudiziaria.

Il carattere generale della norma sul regime transitorio trova applicazione anche nell'ipotesi del processo civile davanti al giudice di pace. Anche in tal caso, si distinguono le ipotesi in cui le udienze precedentemente fissate dianzi al giudice di pace ricadano nell'arco temporale successivo al termine fissato per l'efficacia del presente decreto da quelle in cui l'udienza è fissata oltre il predetto termine o deve ancora essere stabilita. In tal caso, la disposizione transitoria, al fine di evitare che si determini una nullità dell'atto introduttivo del giudizio per l'incertezza circa l'organo giudiziario di fronte al quale la domanda è proposta (trova applicazione, nel procedimento di fronte al giudice di pace, la norma generale dell'articolo 164 c.p.c.), prevede la fissazione di una nuova udienza di fronte all'ufficio del giudice di pace cui è attribuita la competenza per effetto dell'avvenuta soppressione.

Nell'art. 6 è prevista la clausola di invarianza, precisandosi che dal provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che all'attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'art. 7 del decreto, infine, prevede che il decreto entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.



RELAZIONE TECNICA

Il provvedimento in esame ha come obiettivo la razionalizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici del giudice di pace, al fine di realizzare, da un lato, risparmi di spesa e, dall'altro, introdurre nel sistema elementi di efficienza, anche attraverso la riallocazione ottimale del personale, amministrativo e della magistratura onoraria, per sopperire a carenze strutturali dell'organico nonché a realizzare virtuose economie di scala, grazie alla specializzazione delle funzioni ed alla concentrazione delle sedi.

Si prevede in particolare la soppressione degli uffici del giudice di pace dislocati in sedi diverse da quelle circondariali, pari a 674 unità, che rappresenta quasi l'80% del totale degli uffici del giudice di pace esistenti, e la contestuale riallocazione dei magistrati onorari e del personale amministrativo nelle sedi di tribunale o di procura limitrofe o negli uffici del giudice di pace "circondariali" presso i quali sono trasferite le competenze degli uffici soppressi.

La riduzione degli uffici comporta evidenti risparmi di spesa, stimati nella misura di euro 25.652.621 annui, al netto delle spese connesse alla movimentazione di attrezzature, mobilio, archivi ed altro, dagli uffici soppressi a quelli di destinazione, risparmi determinati con riferimento alle sole spese di gestione e di funzionamento delle strutture, con esclusione dei costi incompressibili del personale di ruolo dell'amministrazione giudiziaria, personale per il quale è prevista la riallocazione in uffici di maggiore dimensione.

In particolare, i risparmi lordi complessivi stimati derivano:

- dai minori contributi ai comuni per le spese di funzionamento degli uffici del giudice di pace, risparmi calcolati sulla quota del 90% dei rimborsi erogati annualmente agli uffici che verranno soppressi, per un importo complessivo di 13.455.491 di euro;
- dalla riduzione delle altre spese di funzionamento sostenute dall'amministrazione in misura pari al 4% delle spese totali sostenute per l'apparato giudiziario, per un importo di euro 5.277.505;
- dalla riduzione di una quota pari al 50% delle spese del personale proveniente dagli enti locali e comandato presso gli uffici del giudice di



pace. Il risparmio è stato determinato in circa 9.110.125 di euro a fronte di una spesa annua pari a 18.220.250,00 euro.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito



POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato



7 MAR. 2012



ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

Referente UL Giustizia: Dott. Mario Malagnino
magistrato addetto Ufficio legislativo Ministero della giustizia
06/68852539

SEZIONE 1. CONTESTO E OBIETTIVI***A) Descrizione del quadro normativo vigente.***

L'attuale assetto territoriale degli uffici del giudice di pace, istituito con legge 21 novembre 1991, n. 374, risulta caratterizzato da un'elevata articolazione delle sedi giudiziarie – dislocate su base mandamentale – e determina nel complesso un'eccessiva frammentazione delle risorse umane e strumentali allo stato disponibili per l'Amministrazione della giustizia, ancor più evidente se rapportata agli effettivi carichi di lavoro ed alle esigenze operative degli altri uffici giudiziari.

L'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, ha, quindi, conferito al Governo una delega avente come obiettivo la riduzione del numero degli uffici in questione e la razionalizzazione dei relativi assetti territoriali, al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza.

La riduzione dovrà operare, secondo il legislatore delegante, esclusivamente sugli uffici del giudice di pace dislocati in sede diversa da quella circondariale; i criteri direttivi per attuare la predetta operazione sono i seguenti:

- 1) analisi dei costi rispetto ai carichi di lavoro;
- 2) ridefinizione, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, dell'assetto territoriale secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa e citazione delle relative fonti di informazione.

L'attuale contesto evidenzia, per la generalità degli uffici giudiziari, uno stato di disagio sicuramente ascrivibile – almeno in parte – alla ridotta disponibilità delle risorse organiche del personale di supporto all'attività giurisdizionale; la possibilità offerta dalla legge delega di intervenire in misura incisiva sull'assetto territoriale delle strutture giudiziarie risulta quanto mai opportuna al fine di realizzare il recupero di risorse organiche, economiche e strumentali necessarie a garantire una maggiore efficienza e funzionalità dell'intero sistema giustizia.



C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

L'intervento è incentrato sulla risoluzione delle problematiche illustrate sub B) e, pertanto, si è reso necessario effettuare un'analisi statistica multivariata, caratterizzata, da un lato dall'individuazione della capacità di smaltimento effettivo, a livello nazionale, dei giudici in servizio nel periodo di riferimento e, dall'altro, dall'individuazione dei carichi di lavoro del singolo ufficio, ottenuta suddividendo le iscrizioni rilevate per la dotazione organica prevista.

Tale metodologia ha consentito la generazione di un elenco di 674 uffici con un numero di iscrizioni *pro-capite* inferiori al valore soglia (568,3) – cioè alla capacità di smaltimento di un singolo giudice – ed un bacino di utenza inferiore alle 100.000 unità.

Sulla base della metodologia adottata, il carico di lavoro afferente a tali uffici non giustifica la previsione in organico delle unità di personale giudicante assegnate, che, mediante l'accorpamento delle sedi giudiziarie, possono più opportunamente essere utilizzate laddove la domanda di giustizia è più elevata.

D) Descrizione degli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

L'intervento intende, come visto, perseguire l'obiettivo di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza attraverso la riduzione del numero degli uffici del giudice di pace e la ridefinizione della rispettiva competenza territoriale. Gli indicatori che, a regime, consentiranno di verificare l'effettività dei risultati conseguiti sono, pertanto, quello della spesa sostenuta dall'amministrazione per soddisfare la domanda di giustizia di competenza del giudice di pace e quello della durata media dei procedimenti civili e penali allo stesso attribuiti.

E) Indicazione delle categorie di soggetti pubblici e privati destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Numerosi risultano i soggetti destinatari delle presenti disposizioni: in primo luogo i magistrati onorari ed il personale amministrativo impegnati nella massiccia operazione di riordino prevista dal decreto; gli enti locali che dovranno valutare se impegnarsi o meno a sostenere le spese relative a strutture e personale degli uffici eventualmente compresi nell'elenco in questione e mantenere, pertanto, l'eliminazione delle strutture di proprio interesse; il Ministero della giustizia per quanto concerne l'emanazione dei provvedimenti afferenti la redistribuzione del personale amministrativo e la magistratura onoraria.

SEZIONE 2. PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Sui contenuti del provvedimento non sono state effettuate specifiche consultazioni in quanto l'intervento prevede la possibilità per gli enti locali di intervenire nel processo di riordino chiedendo espressamente la conservazione di parte degli uffici dei quali si propone la soppressione.



SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO («Opzione zero»)

La scelta dell'opzione di non intervento comporterebbe l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi fissati dalla legge di delega.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO

Non sono emerse opzioni alternative effettivamente praticabili che avrebbero garantito -- con il medesimo grado di efficienza -- il raggiungimento degli obiettivi prefissati.



SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA*A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.*

L'intervento prende le mosse dall'attenta analisi statistica delle problematiche derivanti dall'applicazione della disciplina attualmente vigente, fornendo l'unica soluzione possibile alle diverse questioni evidenziate dall'analisi effettuata.

Per conseguire l'obiettivo di una razionalizzazione nella distribuzione degli uffici del giudice di pace e delle risorse umane a questi afferenti si è reso necessario effettuare un'analisi statistica multivariata, caratterizzata, da un lato dall'individuazione della capacità di smaltimento effettivo, a livello nazionale, dei giudici in servizio nel periodo di riferimento e, dall'altro, dall'individuazione dei carichi di lavoro del singolo ufficio, ottenuta suddividendo le iscrizioni rilevate per la dotazione organica prevista.

Ai fini di una corretta valutazione dell'analisi svolta, occorre evidenziare che i dati statistici utilizzati sono quelli rilevati dalla Direzione generale delle statistiche relativamente agli anni solari 2005-2009.

L'analisi condotta si è distinta in più fasi successive, Nella prima fase (FASE A) si è provveduto ad individuare l'effettivo smaltimento *pro-capite* realizzato dai giudici di pace su base quinquennale.

Poiché i dati relativi ai procedimenti fanno riferimento all'intero anno solare, è stato necessario calcolare il numero medio di presenze dei giudici di pace nel medesimo arco temporale.

A tal fine è stata calcolata una media aritmetica delle presenze del personale di magistratura onoraria, ponendo come termini di riferimento le date del 31/12/2004 e 31/12/2009 e ottenendo, a livello nazionale, un numero medio annuo di presenze pari a 3.073 unità.

Tale valore è stato successivamente posto in relazione al numero complessivo di procedimenti definiti in tutte le materie di competenza per l'arco temporale considerato, ottenendo, in tal modo, la produttività media del personale giudicante.

In sostanza, dividendo il numero complessivo di procedimenti definiti per le unità di personale presenti è stato individuato il numero medio di provvedimenti esauriti nell'anno da un singolo giudice.

La produttività media rappresenta quindi una misura ragionevole della "capacità unitaria di smaltimento" dei procedimenti, intendendosi per tale il numero di procedimenti definibili da ogni singolo giudice previsto in pianta organica.

Tale valore ("valore soglia", pari a 568,3 procedimenti) rappresenta quindi il carico di lavoro mediamente sostenibile dal personale giudicante nel corso dell'anno solare.

Successivamente (FASE B) si è provveduto alla individuazione dei carichi di lavoro *pro-capite* dei singoli uffici rapportando per ciascuno di essi i procedimenti sopravvenuti alla relativa pianta organica.

Tali valori costituiscono una misura della "domanda di giustizia" rivolta all'Amministrazione.

Quindi (FASE C), si è provveduto alla individuazione degli uffici con carico di lavoro inferiore alla media nazionale di produttività annuale *pro-capite* dei giudici di pace.

Successivamente le risultanze dell'analisi sono state poste a confronto con i valori rilevati dall'esame dei dati riferiti al bacino di utenza delle sedi giudiziarie, assumendo quale parametro di



riferimento ai fini della valutazione sull'opportunità del mantenimento di un presidio giudiziario, una popolazione residente pari ad almeno 100.000 abitanti.

In sostanza, il dato riferito alla popolazione è stato assunto quale criterio integrativo dell'analisi fondata sul carico di lavoro sostenibile.



Tale metodologia ha consentito infine (FASE D) la generazione di un elenco di 674 uffici con un numero di iscrizioni *pro-capite* inferiori al valore soglia (568,3), cioè alla capacità di smaltimento di un singolo giudice ed un bacino di utenza inferiore alle 100.000 unità.

Sulla base della metodologia adottata, il carico di lavoro afferente a tali uffici non giustifica la previsione in organico delle unità di personale giudicante assegnate, che, mediante l'accorpamento delle sedi giudiziarie, possono più opportunamente essere utilizzate laddove la domanda di giustizia è più elevata.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Non si ravvisano svantaggi ovvero elementi di criticità ai fini dell'adozione del provvedimento in esame. Dall'intervento regolatorio derivano invece numerosi vantaggi: la soppressione di 674 uffici del giudice di pace consentirà da un lato i risparmi di spesa (per la gestione materiale delle relative sedi) quantificati nella relazione tecnica, dall'altro la possibilità di allocare in modo più efficiente le risorse di personale amministrativo e magistratura onoraria attualmente disponibili.

Infatti, il personale complessivamente recuperabile attraverso l'accorpamento dei 674 uffici è pari a:

- 1) 1.944 giudici di pace;
- 2) 2.104 unità di personale amministrativo, così distinto:
 - a) 184 dell'Area III;
 - b) 1.350 dell'Area II;
 - c) 570 dell'Area I.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti e indiretti.

L'elenco delle sedi da sopprimere dovrà essere pubblicato sia sul bollettino ufficiale che sul sito internet del Ministero della giustizia, affinché gli enti locali interessati possano valutare se impegnarsi o meno a sostenere le spese relative a strutture e personale degli uffici eventualmente compresi nell'elenco in questione e mantenere, pertanto, l'eliminazione delle strutture di proprio interesse.

D) Comparazione con altre opzioni esaminate.

L'attenta analisi statistica condotta, meglio esplicitata *sub* A), ha consentito di individuare l'ipotesi normativa prescelta come l'unica funzionale al raggiungimento ed alla massimizzazione degli obiettivi di risparmio ed efficienza perseguiti dal legislatore delegante.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

L'attuazione del provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non esistono fattori che possano limitare la regolare applicazione dell'intervento normativo.



SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

L'intervento normativo incide positivamente sul corretto funzionamento delle attività di impresa e sul sistema di competitività del Paese, garantendo una migliore gestione del sistema giustizia nel suo complesso.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

Sono soggetti attivi dell'intervento regolatorio il Ministero della giustizia, gli enti locali e gli uffici del giudice di pace.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

V. sezione 5, punto c); il provvedimento sarà, poi, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*: le disposizioni previste dagli articoli 1, 2 e 4, però, non avranno efficacia, secondo quanto indicato dall'art. 5, comma 1, del decreto, fino a quando non si concluda l'iter previsto dall'art. 3 relativamente agli enti locali i quali intendano comunque garantire la presenza sul territorio di uffici del giudice di pace in sedi non più previste dalle disposizioni normative.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il provvedimento non prevede azioni specifiche per il controllo e il monitoraggio degli effetti derivanti dalla sua attuazione. Pertanto il controllo ed il monitoraggio verrà effettuato con i mezzi ed il personale a disposizione del Ministero della giustizia nelle forme già vigenti e senza ulteriori oneri.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione. Aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR.

Con cadenza biennale a cura del Ministero della giustizia verrà predisposta la prescritta V.I.R., nella quale verranno presi in esame prioritariamente i seguenti aspetti:

- la durata del procedimento penale dinanzi al giudice di pace;
- la durata del procedimento civile dinanzi al giudice di pace;
- i costi sostenuti dall'amministrazione per la gestione complessiva degli uffici del giudice di pace.



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Referente UL Giustizia: Dott. Mario Malagnino
magistrato addetto Ufficio legislativo Ministero della giustizia
06/68852539

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.**

Il provvedimento è volto ad attuare la delega conferita al Governo dall'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148; l'intervento normativo ha, pertanto, come obiettivo la riduzione del numero degli uffici del giudice di pace e la razionalizzazione dei relativi assetti territoriali, al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza.

La riduzione dovrà operare, secondo il legislatore delegante, esclusivamente sugli uffici del giudice di pace dislocati in sede diversa da quella circondariale; i criteri direttivi per attuare la predetta operazione sono i seguenti:

- 1) analisi dei costi rispetto ai carichi di lavoro;
- 2) ridefinizione, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, dell'assetto territoriale secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane.

L'intervento è perfettamente coerente con il programma di Governo e si inserisce nel quadro dei recenti provvedimenti normativi di razionalizzazione della spesa pubblica (articolo 1, commi da 404 a 416 della legge 27 dicembre 2006, n. 296; articolo 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133; art. 2, comma 8-*bis*, d.l. n. 194/2009 e art. 1, comma 3, d.l. n. 138/2011).

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

L'attuale assetto territoriale di tale tipologia di uffici, istituiti con legge 21 novembre 1991, n. 374, risulta caratterizzato da un'elevata articolazione delle sedi giudiziarie – dislocate su base mandamentale – e determina nel complesso un'eccessiva frammentazione delle risorse umane e strumentali allo stato disponibili per l'Amministrazione della giustizia, ancor più evidente se rapportata agli effettivi carichi di lavoro ed alle esigenze operative degli altri uffici giudiziari.

L'attuale struttura degli uffici in oggetto può essere così sinteticamente rappresentata:

- 846 uffici del Giudice di Pace, di cui 4 sedi distaccate:
 - a) 165 uffici presso sedi circondariali



- b) 681 uffici presso sedi non circondariali
- 4.690 giudici distribuiti su una dotazione organica di 4.700
- 12 unità del personale dirigenziale (tutte presso uffici circondariali)
- 4.125 unità di personale amministrativo assegnato in pianta organica, così distinte:
 - a) 439 del personale dell'Area III;
 - b) 2738 del personale dell'Area II;
 - c) 936 del personale dell'Area I.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Il decreto legislativo modifica la legge n. 374/1991 prevedendo una nuova articolazione territoriale delle strutture degli uffici del giudice di pace. Allo scopo viene introdotta una apposita tabella, allegata alla legge in parola, nella quale sono indicate tutte le sedi degli uffici in questione e le relative competenze territoriali.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento non comporta modifiche normative di rilievo costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Il decreto non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia, quella della responsabilità da reato, riservata alla competenza dello Stato.

L'intervento prevede, però, la possibilità per tutti gli enti locali di farsi eventualmente carico di una o più sedi del giudice di pace. Viene all'uopo, infatti, individuata una particolare e specifica procedura, in ossequio a quanto indicato dalle lettere n), o) e p) della legge delega, la quale prevede che:

a) le tabelle relative agli uffici soppressi vengano pubblicate sul bollettino ufficiale e sul sito internet del Ministero della giustizia;

b) entro sessanta giorni dalla pubblicazione delle tabelle gli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, possano richiedere il mantenimento degli uffici del giudice di pace, con competenza sui rispettivi territori, di cui è proposta la soppressione, anche tramite eventuale accorpamento, facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia nelle relative sedi; in tali ipotesi dovrà essere messo a disposizione dagli enti locali anche il personale amministrativo necessario alla gestione dell'ufficio e rimarrà a carico dell'amministrazione giudiziaria unicamente la determinazione dell'organico del personale di magistratura onoraria entro i limiti della dotazione nazionale complessiva nonché la formazione del personale amministrativo;



c) entro i successivi dodici mesi il Ministro della giustizia, dovrà apportare con d.m. le conseguenti modifiche alle più volte menzionate tabelle. Il Ministro potrà e dovrà in tale sede valutare esclusivamente la rispondenza delle richieste pervenute ai criteri previsti dalla sopra citata normativa, ovvero alla disponibilità da parte degli enti locali a farsi carico degli oneri relativi all'istituzione ed al funzionamento dei nuovi uffici.

Soltanto successivamente all'emanazione del decreto del Ministro della giustizia (o comunque al decorso del termine concesso per l'emanazione dello stesso) le nuove disposizioni in materia di sedi degli uffici del giudice di pace e di riassegnazione del relativo personale dispiegheranno appieno i propri effetti; appare, infatti, evidente che, dinanzi alla possibilità concessa ai comuni di "recuperare" parte degli uffici soppressi, risulterebbe del tutto inutile, ed anzi controproducente, sopprimere un ufficio per poi subito dopo istituirlo nuovamente, con tutte le necessarie conseguenze in tema di riallocazione del personale e spostamento dei procedimenti celebrati presso l'ufficio soppresso e poi nuovamente istituito. Il procedimento delineato dal decreto legislativo prevede invece che la nuova geografia giudiziaria relativa agli uffici del giudice di pace divenga efficace soltanto esaurite le procedure di consultazione degli enti locali e disegnato l'assetto definitivo di tutti gli uffici.

Il comma 5 dell'art. 3, infine, prevede che ove gli enti locali non rispettino gli impegni presi in sede di presentazione della richiesta di conservazione dell'ufficio del giudice di pace, lo stesso venga soppresso con il medesimo procedimento previsto per gli accorpamenti dalla legge n. 374/1991, così come modificata dal presente decreto.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Su analoga materia risulta attualmente pendente in Parlamento il seguente disegno di legge:

AS 3039 – Riforma organica della magistratura onoraria e costituzione dell'ufficio circondariale del giudice di pace.

Anche nel predetto disegno di legge l'ufficio del giudice di pace viene disegnato su base circondariale, come previsto dal presente decreto.



9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Le disposizioni contenute nel provvedimento sono coerenti con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale. Non risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.

Il decreto non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Considerata la specificità degli interventi normativi previsti dal provvedimento, non risultano linee prevalenti della regolamentazione di altri stati membri dell'Unione Europea sul medesimo oggetto.



PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il provvedimento non introduce nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nello schema sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Il ddl ricorre alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni all'interno del testo vigente della legge n. 374/1991.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite o implicite.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

All'esito dell'approvazione del ddl sarà necessario provvedere alla pubblicazione delle tabelle relative agli uffici soppressi sul bollettino ufficiale e sul sito internet del Ministero della giustizia; al termine della procedura prevista all'art. 3 del decreto sarà poi possibile l'eventuale modifica delle tabelle in questione con l'emanazione di un decreto del Ministro della giustizia.



Divenuto definitivo il nuovo assetto territoriale relativo agli uffici del giudice di pace sarà quindi necessario che:

- 1) con decreto del Presidente della Repubblica – così come previsto dall'articolo 3 della legge 21 novembre 1991, n. 374 – si provveda alla riassegnazione dei magistrati onorari in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace;
- 2) il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace venga riassegnato in misura non inferiore al 50 per cento alla sede di tribunale o di procura limitrofa e, nella restante parte, all'ufficio del giudice di pace presso il quale sono trasferite le relative competenze. Detta riassegnazione, non essendo vigenti disposizioni legislative in contrasto, verrà effettuata in conformità a tutte le altre determinazioni delle piante organiche dei singoli uffici giudiziari, ovvero con decreto del Ministro della giustizia.

Il decreto legislativo conferma, infine, la possibilità – già riconosciuta dalla legge n. 374/1991 – di procedere all'istituzione di sedi distaccate ed agli eventuali accorpamenti di uffici limitrofi mediante l'adozione di appositi decreti del Presidente della Repubblica.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Ai fini della predisposizione dell'intervento normativo si è reso necessario effettuare un'analisi statistica multivariata, caratterizzata, da un lato dall'individuazione della capacità di smaltimento effettivo, a livello nazionale, dei giudici in servizio nel periodo di riferimento e, dall'altro, dall'individuazione dei carichi di lavoro del singolo ufficio, ottenuta suddividendo le iscrizioni rilevate per la dotazione organica prevista.

I dati statistici utilizzati sono quelli rilevati dalla Direzione generale delle statistiche del Ministero della giustizia relativamente agli anni solari 2005-2009.

