

Riorganizzazione territoriale degli Uffici del Giudice di Pace

Gino Dardanelli (*), Alessandro Ferrara(**), Giuseppe Sortino(*)

(*) Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, Aerospaziale dei Materiali (DICAM),
Università degli Studi di Palermo, Viale delle Scienze, Edificio 8, 90118 Palermo,
Tel. 09123896228, Fax 091588853 gino.dardanelli@unipa.it
(**) Libero professionista, sandro.ferrara@mediigea.com

Riassunto

Lo studio si prefigge lo scopo di riorganizzare, con l'ausilio di applicativi *GIS*, la distribuzione degli uffici del Giudice di Pace (*GdP*) nel territorio siciliano, prendendo in analisi le sedi dei distretti di Corte di Appello di Palermo e Caltanissetta.

L'articolazione dello studio avviene in due fasi :

- a) la ricerca di una metodologia oggettiva per l'individuazione delle sedi del Giudice di Pace più idonea, in termini di efficienza ed efficacia, per offrire il servizio di giustizia;
- b) l'individuazione del nuovo territorio di competenza per ogni sede del Giudice di Pace confermata, con un'attenta analisi spaziale.

Per la ricerca di una metodologia oggettiva è stata realizzata una scheda di valutazione per assegnare alle sedi dei *GdP* un punteggio in base ad alcune variabili, già indicate nell'art. 1 lett. b della legge n.148 del 14/9/2011, e più precisamente:

- 1) il numero di abitanti di competenza;
- 2) l'estensione del territorio da servire;
- 3) l'indice di litigiosità della popolazione sull'ambito locale;
- 4) l'indice di produttività. Tale indice è stato creato appositamente in questo studio e consente di "premiare" quelle sedi di *GdP* che nel periodo analizzato hanno evidenziato una capacità di smaltimento uguale o maggiore al valore fissato dalla soglia nazionale.

Per l'individuazione del nuovo territorio di competenza di ogni *GdP* è stata condotta un'analisi spaziale multicriteriale in ambiente *GIS*, su piattaforma Open Source.

Partendo dalla Sede Circondariale del Giudice di Pace sono stati associati i territori dei Comuni raggiungibili entro 50 Km di percorrenza stradale.

E' stata tenuta in grande considerazione la definizione della distanza massima che ogni cittadino deve percorrere per raggiungere la sede del *GdP* di competenza perché è l'elemento comune a tutti i cittadini e li pone su un piano di pari trattamento.

I risultati ottenuti permettono di affermare che l'analisi così strutturata consente comunque un'elevata riduzione degli uffici presenti sul territorio (pari al 74% contro l'83% operata dallo studio di revisione governativo), pur mantenendo operative le sedi dei *GdP* che nella valutazione oggettiva hanno ottenuto il punteggio migliore e riuscendo, comunque, a garantire un ufficio di Giudice di Pace a meno di 50 chilometri dalle sedi dei Comuni di competenza.

Abstract

The goal of the study is to reorganise the distribution of the offices of the Justices of the Peace (*JoP*) in the Sicilian jurisdiction, using Geographical Information Systems and taking into account the district offices of the Court of Appeals of Palermo and Caltanissetta.

The authors have divided the study into two phases:

- a) to research an objective methodology for the identification of *JoP* offices most suited, in terms of efficiency and efficacy, to offer judicial services;

- b) to redetermine, on the basis of careful spatial analysis, the defined territory of jurisdiction for each office of the *JoP*.

For the purpose of determining an objective methodology an evaluation form has been developed that will be used to assign a score to each office of the *JoP* according to certain variables, already indicated in art. 1 lett. b of law no.148 of 14/9/2011, namely:

- 1) the population of the area of jurisdiction;
- 2) the extent of the area;
- 3) an index of demand in the jurisdiction for services of the *JoP*;
- 4) an index of productivity. This index has been developed specifically for this study and aims to “rank” the performance of the offices of the *JoP* during the period of the study on the basis of their ability to dispose of business as well as or more efficiently than the national level.

In order to determine the new area of jurisdiction for each office of the *JoP*, a spatial and multi-criterial analysis has been undertaken using Open Source Software.

Each district head office of the *JoP* has been assigned the territories of the Communes located within 50km travelling distance by car.

Consideration has been carefully given to determining the greatest distance each citizen would have to travel to reach a competent office of the *JoP* because, according to the authors, it is one element that affects every citizen and all should receive equal treatment.

The results obtained allow us to affirm that the study structured in this manner in any case provides for a drastic reduction of offices within the territory (74%, compared to the 83% reduction indicated in the government revision study), while still guaranteeing an office of the Justice of the Peace within 50 Km from the seats of the municipal governments, and keeping open, in the areas where it is required, those offices of the *JoP* that obtained the highest scores in the objective valuation.

Introduzione

La figura del Giudice di Pace è stata introdotta nel nostro paese seguendo una tradizione di esperienze della giustizia maturate in alcune nazioni europee vicine per cultura giuridica alla nostra: cronologicamente in Inghilterra con la figura denominata *Justice of the Peace*, addirittura dal 1327, mentre in Francia, con la legislazione rivoluzionaria dal 1790, come simbolo della “fraternità”, ed infine, in Spagna dal 1855.

Il Giudice di Pace ha concretizzato nel tempo la “*giustizia di prossimità*” favorendo l’accesso alla legge per le classi sociali meno abbienti, impossibilitate a sostenere oneri e costi proibitivi, materializzando la vicinanza della giustizia ai cittadini.

L’attuale struttura degli uffici del Giudice di Pace in Italia può essere così sinteticamente rappresentata:¹

- 846 uffici del Giudice di Pace, di cui 4 sedi distaccate così distinte:
 - a) 165 uffici presso le sedi circondariali;
 - b) 681 uffici presso le sedi non circondariali.

Nel quinquennio 2005/2009 il numero dei nuovi procedimenti civili iscritti negli uffici del Giudice di Pace è stato in media pari al 34% del totale di nuovi procedimenti iscritti per il primo grado di giudizio (Giudici di Pace, Tribunali e Corti di Appello), pari a 470.448 procedimenti medi annui².

Si tratta di un volume di lavoro che ha sicuramente contribuito ad alleviare il numero dei procedimenti di primo grado a carico della giustizia civile.

E’ dunque indispensabile preservare la figura storica di *bonus paterfamilias* al quale, specie in piccoli centri urbani o in contesti rurali, storicamente si rivolgeva una popolazione poco incline alle controversie giudiziarie in senso stretto, capace di patrocinare le ragioni della collettività rispetto alle infrazioni dei singoli.

¹ Relazione illustrativa allegata allo schema di Decreto Legislativo recante: “Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”

² Fonte ISTAT - Dati rilevati dall’annuario statistico italiano 2011 – Capitolo 6 – Giustizia

Ma nonostante ciò, è ugualmente indispensabile riesaminare la distribuzione territoriale degli uffici giudiziari essendo trascorsi più di venti anni dalla data di istituzione, legge 21 novembre 1991 n. 374.

Con legge 14 settembre 2011, n. 148 il Ministro della Giustizia pro-tempore, dott. Nitto Palma, ha chiesto ed ottenuto la delega del Governo per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

I lavori del gruppo di studio incaricato dal già citato dott. Palma e dall'attuale Ministro dott. Paola Severino sono stati formalizzati nella relazione finale approvata nel marzo 2012.

Essi fissano i criteri per la sopravvivenza degli uffici di Giudici di Pace:³

- Valore soglia pari a 568,3 procedimenti annui (rappresenta il carico di lavoro mediamente sostenibile dal personale giudicante nel corso dell'anno solare);
- Bacino di utenza non inferiore a 100.000 abitanti.

Lo studio – Prima fase

Questo studio, pur condividendo alcuni dei criteri adottati nello schema di Decreto Legislativo, vuole affrontare la problematica da una prospettiva diversa.

Il risparmio della spesa e l'incremento di efficienza⁴ non possono essere gli unici obiettivi prioritari nei lavori di definizione della nuova geografia giudiziaria. Occorre tenere conto dell'efficacia del servizio stesso e della parità di trattamento di tutti i cittadini, anche in un periodo in cui spesso si abusa della espressione "*pending review*".

In questi termini si è espresso anche l'ufficio studi del Consiglio Nazionale Forense: "*Il Consiglio nazionale forense condivide gli obiettivi dichiarati ma non può fare a meno di ribadire che il quadro valoriale nel quale si inscrivono gli interventi in esame è quello del diritto di accesso alla giustizia, che è diritto fondamentale dell'individuo, insopprimibile nella forma di Stato democratica. La garanzia del diritto di accesso alla giustizia, per i cittadini e per le imprese, non può essere semplicemente considerata come un terzo ulteriore (implicito) obiettivo del processo in atto, bensì come la cornice costituzionale di riferimento alla luce della quale misurare la legittimità e la ragionevolezza delle concrete scelte operate*".⁵

Per questo motivo in questo studio non sono stati presi in esame vincoli del tipo "*Numero minimo di abitanti per bacino d'utenza*", parametro che non si potrebbe conciliare con altri presi in considerazione come "*Estensione del territorio servito*" o "*Indice di litigiosità della popolazione servita*", nel rispetto del principio della parità di trattamento.

I dati valutati comprendono le sedi dei Giudice di Pace dei distretti di Corte di Appello di Palermo e Caltanissetta e si riferiscono agli anni 2009-2010. Sono stati forniti dal Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica, integrati da dati forniti dalla Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati – Cisia di Palermo, dello stesso Dipartimento del Ministero della Giustizia.

In dettaglio, per ogni sede dei *GdP* sono stati rilevati il numero:

- delle udienze nel settore civile;
- dei pendenti nel settore civile inizio anno;
- dei sopravvenuti nel settore civile;
- dei pendenti nel settore civile inizio anno successivo;
- delle udienze nel settore penale;
- dei pendenti nel settore penale inizio anno;
- dei sopravvenuti nel settore penale;
- dei pendenti nel settore penale inizio anno successivo;

³ Relazione illustrativa allegata allo schema di Decreto Legislativo recante: "Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148"

⁴ Art.1 comma 2 Legge 14 settembre 2011, n. 148

⁵ Osservazioni del CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE -Audizione presso le Commissioni giustizia del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati - (Roma, 19 Luglio 2012)

In prima fase è stata determinata una metodologia oggettiva che, assegnando dei punteggi in base alle variabili prese in esame, definisca una graduatoria di sedi che hanno lavorato con efficienza ed efficacia al servizio della giustizia.

Per la determinazione dei punteggi è stata realizzata una scheda di valutazione di ogni sede dei *GdP* che prende in esame le seguenti variabili:

1. il numero di abitanti di competenza;
2. l'estensione del territorio da servire;
3. l'indice di litigiosità della popolazione di competenza;
4. l'indice di produttività.

Le suddette variabili sono state così valorizzate:

1. *numero abitanti di competenza* - calcolata sommando i valori di riferimento (ISTAT 2010) di ogni comune di competenza del *GdP*. Il valore ottenuto è stato standardizzato e rielaborato fissando il peso della variabile pari a 1.
2. *estensione del territorio da servire* - calcolata sommando i valori di riferimento (ISTAT 2010 in Km²) di ogni comune di competenza del *GdP*. Il valore ottenuto è stato standardizzato e rielaborato fissando il peso della variabile pari a 0,7.
3. *indice di litigiosità della popolazione di competenza* - ottenuta dal rapporto tra la media dei due anni presi a riferimento delle nuove iscrizioni in materia civile e il numero degli abitanti (raggruppati per 1000). Il valore ottenuto è stato standardizzato e rielaborato fissando discrezionalmente il peso della variabile pari a 0,9.
4. *indice di produttività* - E' stato creato appositamente per questo studio e consente di "premiare" quelle sedi dei *GdP* che nel periodo analizzato hanno fatto registrare una capacità di smaltimento uguale o maggiore al valore della soglia nazionale; si è attribuito valore 0 se la capacità è stata minore del valore soglia, valore 1 se è stata uguale o maggiore del valore soglia.

Ciascuna variabile è stata standardizzata secondo la formula:

$$\zeta = \frac{(\chi - \mu)}{\sigma} \quad [1]$$

dove ζ è la variabile standardizzata, χ è la variabile di partenza, μ è la media e σ è la deviazione standard.

Il punteggio ottenuto dalla somma delle variabili standardizzate e pesate, ha consentito di stilare una graduatoria che è stata presa a riferimento nella scelta delle sedi *GdP* da mantenere (*Tabella 1*).

	B	D	O	H	J	K	L	O	P	Q	AT	AV	AK	
	Ufficio	Circondario	Abitanti di competenza	Variabile abitanti standard	Variabile abitanti standard e pesata (p=1)	Superficie Km ²	Variabile superficie standard e pesata (p=0,7)	Indice di litigiosità	Variabile litigiosità standard	Variabile litigiosità standard e pesata (p=0,9)	Media nuove iscrizioni	Indice di Produttività	Punteggio Ottenuto	
11	Cefalù	Termini Imerese	45.825	0,02	0,02	543,77	1,78	1,25	33,31	3,26	2,93	1640	0	4,20
22	Termini Imerese	Termini Imerese	74.197	0,24	0,24	245,28	-0,08	-0,06	16,75	-0,59	0,45	1901	1	1,73
24	Corleone	Termini Imerese	33.823	-0,12	-0,12	790,77	3,32	2,33	7,18	-1,09	-0,98	285	0	1,23
27	Polizzi Generosa	Termini Imerese	14.116	-0,34	-0,34	486,70	1,42	1,00	13,53	-0,03	-0,03	223	0	0,63
31	Lecara Friddi	Termini Imerese	18.951	-0,28	-0,28	241,41	-0,11	-0,08	17,60	0,64	0,58	373	0	0,22
32	Misilmei	Termini Imerese	57.672	0,15	0,15	266,68	0,05	0,03	9,78	-0,66	-0,59	607	0	-0,46
33	Montemaggiore Belito	Termini Imerese	20.753	-0,26	-0,26	497,03	1,49	1,04	4,79	-1,49	-1,34	134	0	-0,56
44	Gangi	Termini Imerese	13.680	-0,34	-0,34	317,55	0,37	0,26	5,67	-1,34	-1,21	93	0	-1,29
46	Mezzojuso	Termini Imerese	9.110	-0,39	-0,39	158,22	-0,63	-0,44	9,00	-0,79	-0,71	92	0	-1,54
47	Piana degli Albanesi	Termini Imerese	6.942	-0,42	-0,42	103,44	-0,97	-0,68	5,69	-1,34	-1,20	57	0	-2,30

Tabella 1. Scheda di valutazione delle sedi di Giudice di Pace.

Lo studio – Seconda fase

L'elemento determinante che ha caratterizzato questo studio è stato il vincolo della distanza massima che ogni cittadino deve percorrere per raggiungere la sede del *GdP* di competenza perché, come detto, è l'elemento comune a tutti i cittadini e li pone su un piano di pari trattamento.

Per l'individuazione del nuovo territorio di competenza di ogni *GdP* è stata condotta un'analisi spaziale multicriteriale in ambiente *GIS*, su piattaforma *Open Source*, *Quantum GIS* ver. 1.8.0 (<http://www.qgis.org/>).

Sono state georeferenziate le sedi comunali nel sistema di riferimento WGS 84 e per semplicità di rappresentazione la sede di ogni *GdP* è stata individuata coincidente con la relativa Sede Comunale. La prima analisi è stata effettuata sulle sedi circondariali dei *GdP* (queste non rientrano tra le sedi da sopprimere) utilizzando il *Network Analyst* e in particolare la funzione di *Service Area* per individuare il territorio raggiungibile, in termini di percorrenza stradale, entro 50 Km dalla sede prescelta.

Individuata l'area di percorrenza è stata effettuata una *query spaziale* per individuare tutte quelle sedi comunali del Circondario che risultassero servite dalla sede del *GdP* prescelta (Figura 1).

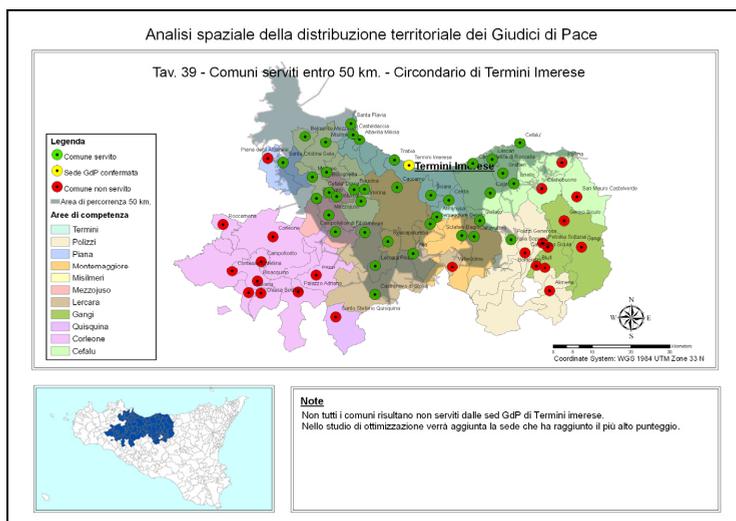


Figura 1. Select by location per individuare i comuni serviti dalla sede prescelta

Nel caso in cui non tutti i comuni del circondario risultano serviti dalla sede prescelta, è stata effettuata una nuova valutazione di *Service Area*, aggiungendo la sede del *GdP* del Circondario che nella scheda di valutazione ha ottenuto il più alto punteggio (Figura 2).

Reiterando il procedimento e una volta ottenuta la copertura totale delle sedi comunali è stata generata la matrice dei costi di spostamento all'interno della rete con la funzione di *Cost Matrix* in modo da stabilire, in base alla minore distanza di percorrenza, quali Comuni assegnare alla competenza di ogni sede del *GdP* confermata (Tabella 2, Figura 3).

Stabilite le nuove competenze delle sedi dei *GdP* è stata effettuata un'ultima analisi per verificare se, con le nuove competenze, queste sedi potessero raggiungere comunque un numero di nuove iscrizioni maggiore del valore soglia nazionale (Figura 4).

Per giungere al dato presunto delle nuove iscrizioni nei nuovi territori di competenza della sede del *GdP* si è operato nel seguente modo:

- la media delle nuove iscrizioni di ogni sede di *GdP* dei due anni presi a riferimento è stata suddivisa, proporzionalmente al numero di abitanti, per i propri Comuni di competenza;
- il numero presunto di nuove iscrizioni di competenza di ogni singolo Comune è stato successivamente sommato secondo le nuove aggregazioni comunali stabilite dalla precedente analisi.

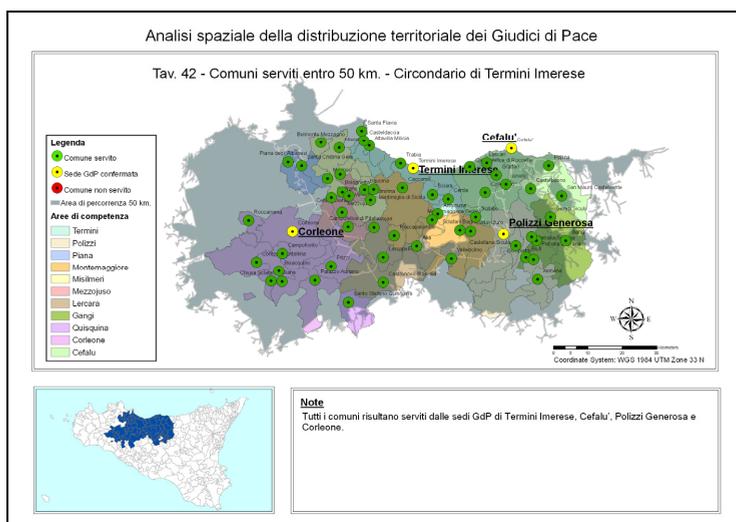


Figura 2. Select by location per verificare la copertura totale dei comuni del circondario.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
	Comune	Sede GdP di competenza	Distanza in km.	Comune	Sede GdP di competenza	Distanza in km.	Comune	Sede GdP di competenza	Distanza in km.	Comune	Sede GdP di competenza	Distanza in km.
1	Comune	Sede GdP di competenza	Distanza in km.	Comune	Sede GdP di competenza	Distanza in km.	Comune	Sede GdP di competenza	Distanza in km.	Comune	Sede GdP di competenza	Distanza in km.
2	Campofelice di Roccella	Cefalù	14,72	Belmonte Mezzagno	Corleone	42,40	Alia	Polizzi Generosa	42,65	Alimusa	Termini Imerese	24,32
3	Castelbuono	Cefalù	22,46	Bisacchino	Corleone	17,02	Alimena	Polizzi Generosa	21,98	Altavilla M.	Termini Imerese	16,72
4	Cefalù	Cefalù	0,00	Bologneta	Corleone	31,55	Blufi	Polizzi Generosa	11,69	Baucina	Termini Imerese	22,55
5	Gratteri	Cefalù	16,04	Campofelice di Fitalia	Corleone	36,12	Bompietro	Polizzi Generosa	14,59	Caccamo	Termini Imerese	7,56
6	Isnello	Cefalù	18,83	Campoforte	Corleone	10,66	Callatuturo	Polizzi Generosa	23,06	Casteldiac.	Termini Imerese	18,42
7	Lascari	Cefalù	11,07	Castorovo di Sicilia	Corleone	40,37	Castellana Sicula	Polizzi Generosa	6,50	Cerda	Termini Imerese	16,29
8	Pollina	Cefalù	20,43	Cefalù Diana	Corleone	29,86	Collesano	Polizzi Generosa	25,28	Ciminna	Termini Imerese	25,64
9	San Mauro Castelverde	Cefalù	37,01	Chiusa Sclafani	Corleone	20,79	Gangi	Polizzi Generosa	29,57	Lercara Fr.	Termini Imerese	37,02
10				Contessa Entellina	Corleone	21,76	Geraci Siculo	Polizzi Generosa	28,31	Misilmeri	Termini Imerese	27,00
11				Corleone	Corleone	0,00	Petralia Soprana	Polizzi Generosa	16,74	Montemag.	Termini Imerese	26,92
12				Giuliana	Corleone	21,42	Petralia Sottana	Polizzi Generosa	14,25	Roccaspalm.	Termini Imerese	27,38
13				Goirano	Corleone	25,55	Polizzi Generosa	Polizzi Generosa	0,00	Santa Flia	Termini Imerese	22,06
14				Marineo	Corleone	26,52	Scillato	Polizzi Generosa	15,53	Sciaia	Termini Imerese	13,18
15				Mezzojoso	Corleone	32,65	Sclafani Bagni	Polizzi Generosa	30,43	Termini Im.	Termini Imerese	0,00
16				Palazzo Adriano	Corleone	25,02	Valledolmo	Polizzi Generosa	29,93	Trabia	Termini Imerese	4,68
17				Piana degli Albanesi	Corleone	32,44				Ventimiglia	Termini Imerese	18,57
18				Prizzi	Corleone	20,16				Vicari	Termini Imerese	30,62
19				Reccamena	Corleone	18,80				Villafra	Termini Imerese	29,44
20				Santa Cristina Gela	Corleone	29,74						
21				Santo Stefano Giusquina	Corleone	34,65						

Tabella 2. Distanze chilometriche dalle sedi GdP confermate.

Conclusioni

Lo studio così strutturato ha consentito di analizzare situazioni del territorio siciliano molto complesse, evidenziando le criticità che lo caratterizzano.

Su tutti spicca il Circondario di Termini Imerese per il quale nella relazione illustrativa allegata allo schema di Decreto Legislativo recante: “Revisione delle Circostrizioni giudiziarie – Uffici dei Giudici di Pace”, è previsto il mantenimento di una sola sede dei GdP, per un bacino d’utenza pari a 295.069 abitanti e con un’estensione territoriale pari a 3.650 Km², che comprometterebbe il principio della parità di trattamento tra i cittadini e degli abitanti di ben 21 Comuni.

In questo caso specifico la metodologia utilizzata ha dimostrato che, mantenendo in vita quattro sedi di GdP, piuttosto che una sola, è possibile effettuare una revisione della geografia giudiziaria e un riassetto territoriale delle competenze, nel rispetto sia dei vincoli imposti dallo studio, sia del valore soglia nazionale stabilito dallo studio governativo.

Dai risultati ottenuti si può affermare che lo studio così strutturato consente comunque una riduzione significativa degli uffici dei Giudice di Pace presenti sul territorio pari al 74% contro l’83% della riduzione operata dallo studio di revisione governativo, riuscendo al contempo, come valore aggiunto, a garantire la parità di accesso alla giustizia da parte di tutti i cittadini.

Bibliografia

Maurizio Stanzola. (2010) *“Il Giudice di Pace in Italia”* - Intervento svolto al 16° Convegno Nazionale dell'associazione Giudici di Pace Tenutosi a Roma, all'Hotel Nazionale il 22 Aprile 2010 – Pubblicato su www.filodiritto.com il 30/04/2010

Relazione illustrativa allegata allo schema di Decreto Legislativo recante: *“Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”*

ISTAT - Annuario statistico italiano 2011

Legge 14 settembre 2011, n. 148

Osservazioni del Consiglio Nazionale Forense - Audizione presso le Commissioni giustizia del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati - (Roma, 19 Luglio 2012)(op. cit.)