

Un'applicazione della Geomatica all'ambito forense: il GIS della Giustizia nelle Circoscrizioni Giudiziarie della Sicilia

Gino Dardanelli, Sandro Ferrara, Giuseppe Sortino

In questo studio, elaborato presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, Aerospaziale dei Materiali (DICAM), dell'Università degli Studi di Palermo, si è sperimentato un Sistema Informativo Territoriale come Decision Support System in grado di fornire soluzioni alle decisioni strategiche degli amministratori della Giustizia nella revisione delle Circoscrizioni giudiziarie siciliane.

Il Ministro della Giustizia, lo scorso anno, ha incaricato un gruppo di studio per la determinazione delle nuove competenze territoriali degli Uffici del Giudice di Pace e la loro conseguente distribuzione nel territorio, ormai indispensabile alla luce delle esperienze maturate nell'arco di oltre venti anni dalla data di istituzione della Legge n. 374/1991, i cui risultati sono stati formalizzati nella relazione finale approvata nel marzo 2012.

Il progetto di riorganizzazione effettuato da parte degli organi istituzionali (Decreto Legislativo 7 settembre 2012, n. 156), pur fissando i criteri per la sopravvivenza degli Uffici di Giudice di Pace (almeno in Sicilia, ambito dello studio), ha disposto la chiusura di tutte le sedi non circondariali (con l'esclusione di Pantelleria e Lipari, rimaste aperte per ovvie motivazioni di carattere geografico) non valutando eventuali possibili raggruppamenti territoriali.

Il progetto di revisione ministeriale ha fissato i criteri per la sopravvivenza degli uffici di Giudici di Pace con semplici parametri numerici:

- il valore soglia dei procedimenti annui, che rappresenta il carico di lavoro mediamente sostenibile dal personale giudicante nel corso dell'anno solare pari a 568,3;
- il bacino di utenza, che non può inferiore a 100.000 abitanti, per ogni sede di Giudice di Pace.

Pur condividendo alcuni criteri adottati nel progetto governativo, in questo studio si è implementata una metodologia oggettiva che ha consentito di valutare ogni singola sede di Giudice di Pace, analizzando le caratteristiche di operatività, con l'obiettivo di selezionare e premiare le sedi più efficienti.

Il criterio di efficienza adottato, ha selezionato quelle sedi che, nell'arco dell'anno, hanno esaurito, in media per giudice, un numero di procedimenti uguale o superiore al valore soglia stabilito dallo studio governativo, tenendo conto inoltre dell'estensione del territorio di competenza, del numero di abitanti residenti nel medesimo territorio e dell'indice di litigiosità registrato nelle sedi negli anni presi a riferimento.

Inoltre, in questo studio, è stato imposto il vincolo della distanza massima che ogni cittadino deve percorrere per raggiungere la sede circondariale di competenza; questo elemento comune ha posto tutti i cittadini su un piano di pari trattamento, preservando la figura storica del Giudice di Pace che è riuscita nel tempo a materializzare la semplicità d'accesso alla Giustizia.

Sono stati raccolti, analizzati e valutati i dati di 110 sedi di Giudici di Pace, relative a 19 Circondari di Tribunale dei Distretti di Corte di Appello di Palermo, Caltanissetta, Messina e Catania, con competenze territoriali su tutti i 390 Comuni della Sicilia.

I dati si riferiscono agli anni 2009-2010 per i distretti di Corte di Appello di Palermo e Caltanissetta e al periodo 2010-2011 per i distretti di Corte di Appello di Catania e Messina; 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.

Lo studio è stato articolato in due fasi :

- nella prima è stata effettuata la determinazione di una metodologia oggettiva per l'individuazione delle sedi del Giudice di Pace più idonee, in termini di efficienza ed efficacia, ad offrire il servizio di giustizia;

- nella seconda è stata valutata lo sviluppo di un'analisi spaziale per l'individuazione del nuovo territorio di competenza di ogni sede di Giudice di Pace confermata.

Nella prima fase sono stati assegnati dei punteggi alle sedi valutate, in base alle variabili prese in esame, ed è stata definita una graduatoria di efficienza ed efficacia. 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 dei Giudici di Pace da mantenere in esistenza.

Nella seconda fase è stata elaborata un'attenta analisi spaziale per definire i nuovi territori di competenza. In questo studio, il vincolo della distanza massima che ogni cittadino deve percorrere per raggiungere la sede del Giudice di Pace di competenza, è stato fissato in 50 chilometri poiché, a parere degli autori, questa misura consente un buon compromesso tra minore percorrenza e ottimizzazione della distribuzione delle sedi giudiziarie, con particolare riferimento anche alle infrastrutture viarie siciliane.

La prima valutazione è stata effettuata nelle sedi circondariali dei Giudici di Pace (queste non rientrano tra le sedi da sopprimere così come disposto dall'art. 1 lettera l), della legge 14 settembre 2011, n. 148) utilizzando il Network Analyst e in particolare la funzione di Service Area per individuare il territorio raggiungibile, in termini di percorrenza stradale, entro la distanza massima fissata dalla sede prescelta.

Una volta individuata l'area di percorrenza sono state effettuate una serie di query spaziali per individuare tutte quelle Sedi comunali del Circondario che risultino servite dalla sede del Giudici di Pace prescelta; 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, così da stabilire, in base alla minore distanza di percorrenza, quali Comuni assegnare alla competenza di ogni sede del Giudici di Pace confermata.

Stabilite le nuove competenze delle sedi dei Giudici di Pace è stata effettuata un'ultima analisi per verificare se, con le nuove competenze, queste sedi potessero raggiungere comunque un numero di nuove iscrizioni annue maggiori del valore soglia nazionale.

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

- la media delle nuove iscrizioni di ogni sede di Giudici di Pace 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.

L'attenta analisi dei dati elaborati e la precisa applicazione dei vincoli imposti in questo studio, hanno permesso di evidenziare come la soluzione proposta dallo studio governativo comprometterebbe il principio di parità di accesso alla giustizia ai cittadini di ben 55 comuni.

Lo studio così strutturato ha di fatto analizzato situazioni del territorio siciliano molto complesse, evidenziando le criticità che lo caratterizzano; su tutte spiccano le peculiarità territoriali del Circondario di Termini Imerese e di Siracusa.

Nella relazione illustrativa allegata allo schema di Decreto Legislativo recante: *“Revisione delle Circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei Giudici di Pace”*, è previsto, per questi circondari, il mantenimento di una sola sede, per un bacino d'utenza pari a 295.069 abitanti e un'estensione territoriale pari a 5.759,65 Km² per Termini Imerese e di 403.356 abitanti e un'estensione di 3.650,85 Km² per Siracusa, compromettendo il principio della parità di trattamento tra i cittadini di ben 27 Comuni.

Lo studio dimostra che, mantenendo in vita quattro sedi di Giudici di Pace per Termini Imerese e tre sedi per Siracusa, è possibile effettuare una revisione della geografia giudiziaria e un riassetto territoriale delle competenze, nel rispetto dei vincoli sia imposti dallo studio che dal valore soglia nazionale stabilito dallo studio governativo.

Inoltre lo studio ha anche verificato che il valore presunto di nuove iscrizioni per le nuove competenze acquisite dagli uffici di Giudici di Pace confermati è superiore al valore soglia nazionale.

Dai risultati ottenuti si può quindi affermare che la metodologia adottata consente comunque una riduzione significativa degli uffici dei Giudici di Pace presenti sul territorio siciliano pari al 74% contro l'81% 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.