

ANNO LXVIII (Seconda Serie) - N. 1

Gennaio-Febbraio 2013

RIVISTA  
DI  
**DIRITTO PROCESSUALE**

FONDATA NEL 1924 DA

**G. CHIOVENDA, F. CARNELUTTI e P. CALAMANDREI**

GIÀ DIRETTA DA

**E.T. LIEBMAN, G. TARZIA e E.F. RICCI**

DIRETTORI

**C. PUNZI e B. CAVALLONE**

COMITATO DI DIREZIONE

**M. ACONE - G. BONGIORNO - V. COLESANTI  
L.P. COMOGLIO - C. CONSOLO - G. COSTANTINO  
C. FERRI - R.E. KOSTORIS - S. LA CHINA - S. MENCHINI  
G. MONTELEONE - R. ORIANI - N. PICARDI - A. SALETTI  
B. SASSANI - F. TOMMASEO - N. TROCKER - R. VACCARELLA**



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI  
2013

## DIRITTO PROCESSUALE STRANIERO E COMPARATO

### LA LEZIONE FRANCESE SULLA REVISIONE DELLA GEOGRAFIA GIUDIZIARIA (\*)

SOMMARIO: 1. Perché ne parlo. – 2. Perché può essere utile. – 3. La riduzione degli uffici giudiziari in Francia. – 4. La revisione complessiva della *Carte judiciaire*. – 5. Qualche esempio dal Tribunale di grande istanza di Parigi. – 6. Una comparazione suggestiva. – 7. Alcune considerazioni finali.

1. – Con decreto del Ministro della Giustizia del 13 ottobre 2011 sono stato nominato componente del Gruppo di studio in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Anche grazie alla partecipazione ai relativi lavori, assistiti dal Magistrato di collegamento italiano nella Repubblica francese, ho potuto assumere alcune informazioni sulla vicenda della revisione della c.d. geografia giudiziaria che si è realizzata in Francia e che reputo di interesse per la corrispondente esperienza che i dd.lgs. 7 settembre 2012, nn. 155 e 156 inducono ora in Italia.

2. – In Francia, di là di ogni altro dato intuibilmente convergente e muovendo da premesse largamente comuni anche quanto al dibattito politico-scientifico, si dà una situazione – a noi sempre più evidente per la rapida regressione dell’istituzione provinciale su cui rimaneva incentrata ancora la Legge di delega per la revisione domestica – per la quale la circoscrizione giudiziaria non replica l’unità di misura territoriale dell’amministrazione. Faccio un esempio: il Tribunale di Nanterre, uno dei più importanti di tutta la Francia, è situato nella Regione amministrativa di Parigi ma nel Distretto della Corte d’appello di Versailles. Sicché, lì ancora è soltanto tendenziale l’obiettivo di pervenire alla situazione di una *Cour d’appel* per ciascuna *Région administrative* (attualmente n. 27, comprese quelle d’Oltremare), e di un *Tribunal de grande instance* per ciascun *Département* (attualmente n. 101, compresi quelli d’ Oltremare).

Anche in Francia, dopo la creazione di Napoleone I, la *Carte judiciaire* era

---

(\*) È il testo della comunicazione letta il 19 ottobre 2012 nella Scuola di Giurisprudenza dell’Università di Bologna nel corso dell’incontro di studio dell’Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile su «Le novità in materia di ordinamento giudiziario».

rimasta intatta sino al 1958: cinquant'anni dopo, nell'ottobre 2007, mentre era Ministro della Giustizia Rachida Dati, ne è stata promossa la riforma: riforma che con due decreti del 15 febbraio 2008 è stata poi realizzata (1).

3. – Valga in premessa dire che il Tribunale di grande istanza equivale al nostro Tribunale ordinario (con competenza, oltre che penale, per cause civili selezionate in ragione di materia e generalmente per quelle di valore superiore a € 10.000,00 che non siano riservate per materia ad altro giudice); e che il Tribunale di istanza (con competenza, oltre che penale, per cause civili di valore fino a € 10.000,00) può forse trovare presso di noi un omologo (storico) nelle sezioni distaccate della Pretura circondariale.

Col primo decreto, dal 1° gennaio 2011 sono stati soppressi n. 178 Tribunali di istanza (TI) e n. 17 Tribunali di grande istanza (TGI). La chiusura di n. 2 TGI si era avuta già nel 2009 e di altri n. 2 TGI nel 2010, essendo complessivamente prevista per n. 23 TGI.

Con il secondo decreto, dal 1° gennaio 2009 sono stati soppressi n. 55 Tribunali di commercio (TC).

In totale risultano soppressi: n. 21/181 TGI; n. 178/476 TI (+ n. 85 cancellerie distaccate); n. 55/185 TC; n. 62/271 Consigli di Prud'hommes (CPH).

4. – La revisione della Carta giudiziaria ha, però, determinato anche la creazione di nuovi uffici: n. 7 TI e Giurisdizioni di prossimità (con competenza – oltre che penale – per cause di valore fino a € 4.000,00); n. 1 CPH (con giudici non professionali per la materia del lavoro); n. 5 TC (con giudici eletti per quattro anni); n. 1 Tribunale c.d. misto di commercio.

In sintesi, il saldo è negativo residuando circa 1/3 di giurisdizioni in meno (ora se ne danno complessivamente 819).

5. – Per intendere alcune delle grandezze di riferimento, userò indicare dati particolari del distretto della Corte di appello di Parigi, che, allo stato, comprende: n. 9 TGI; n. 45 TI (n. 20 nella città di Parigi: uno per ciascun *Arrondissement*); n. 8 TC; n. 11 CPH.

Al *Barreau* di Parigi risultano iscritti n. 22106 avvocati (2).

Il TGI di Parigi è distribuito all'interno del Palazzo di giustizia e di un'altra dozzina di sedi: a quest'ufficio sopravvengono annualmente più di 100.000 procedimenti. Il TGI, per esempio, è dotato di una Sezione specializzata in materia di proprietà intellettuale e industriale che tratta oltre la metà degli affari relativi all'intera Nazione, essendo peraltro l'unica giurisdizione francese per il marchio comu-

---

(1) Tutti i testi normativi concernenti la revisione della c.d. Carta giudiziaria sono reperibili al seguente indirizzo: <http://www.textes.justice.gouv.fr/dossiers-thematiques-10083/textes-reformant-la-carte-judiciaire-11209>.

(2) Dati aggiornati al 2010; fonte *Ministere de la Justice*.

nitario. Eppure, vi sono addetti soltanto n. 12 magistrati, mentre il totale dei magistrati giudicanti è di n. 349, assistiti da 622 cancellieri (3).

6. – So che non è corretto sotto il profilo dell'indagine statistico-comparativa, ma è certamente suggestivo offrire, a questo punto, qualche elemento tratto da valori medi dei tribunali di città italiane capoluogo di provincia (media ottenuta estraendo preventivamente i numeri degli uffici metropolitani, cioè di Roma, Napoli, Milano, Palermo e Torino, in base a considerazioni che ho altrove spiegato con maggior dettaglio (4)).

Il numero dei magistrati qui addetti è di 28.

Gli affari sopravvenuti per anno sono più di 18.000.

Il rapporto tra gli organici previsti per magistrati e addetti di cancelleria è di 3,4 (nel TGI di Parigi, quel medesimo rapporto – sebbene con riferimento al personale in servizio e non semplicemente stimabile da pianta organica – giunge, dunque, a quotare la metà esatta:  $622/349 = 1,7$ ) (5).

Tutto questo suggerisce, con evidenza, come un'organizzazione accentrata e specializzata possa generalmente ritenersi in grado di sopportare impatti quantitativi maggiori e generare risparmi di energie: è questo il senso della trasformazione dell'organizzazione giudiziaria anche altrove in Europa, un senso chiaro, univoco, ineludibile e irreversibile (6).

Del resto, pure l'andamento della linea della produttività *pro capite* del magistrato italiano segnala l'ottimo con riferimento alla classe di uffici provinciali che – esclusi ancora i tribunali metropolitani – hanno organico compreso tra 61 e 100 magistrati: vale a dire la classe estrema (e numericamente ridottissima) dei n. 103 uffici considerabili a tal fine (7).

7. – Qualche considerazione, allora, può essere ricavata osservando come si è

---

(3) Dati e fonte *ut supra*.

(4) Cfr. *La Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari in Italia*, in *Revista de processo* 2012, 281.

(5) Elaborazioni del Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del Personale e dei Servizi (7 dicembre 2011).

(6) Si consideri che l'Italia, in rapporto all'estensione del territorio servito, ha -tolto il Belgio- il primato europeo di prossimità degli uffici giudiziari: secondo la *Commission des lois du Sénat* della Repubblica di Francia, che ha trattato dati del *Rapport sur les systèmes judiciaires européens 2010* del Consiglio di Europa, in Italia vi è una giurisdizione accessibile mediamente entro 233 Km<sup>2</sup>. Il primato italiano è poi assoluto quanto al numero di sedi giudiziarie, mentre è da escludere ogni primato quando si usi per criterio di classificazione il numero degli abitanti serviti da ciascuna di queste. La tabella nella quale tali dati compaiono è allegata al Rapporto di cui alla successiva nota 11.

(7) Dati aggiornati al 2009 e stimati sulla base dell'organico previsto in ciascun ufficio: Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del Personale e dei Servizi (7 dicembre 2011).

venuta realizzando in Francia la revisione della geografia giudiziaria, dove già se ne annunciano da parte del Governo degli *ajustements* (8).

Il primo dato rilevante è che il procedimento, principiato nel 2007, si è compiuto soltanto nel corso del quarto anno successivo, anche in ragione di interventi del Consiglio di Stato (sollecitato da centinaia di comunità locali e associazioni perché la riforma ha seguito un *iter* attuativo, naturalmente avversato in sede parlamentare, fatto di sole fonti amministrative) (9). Il compimento, per il vero, risulta ancora differito al 1° luglio 2014 col finale accorpamento in uno solo di n. 3 TGI (10). Eppure, in un rapporto presentato il 12 luglio 2012 dai senatori Nicole Borvo Cohen-Seat (*Groupe communiste*) e Yves Détraigne (*Unione centriste*) (11) e la cui lettura si profila quale l'«anticipato commento» altresì di imminenti cronache dal nostro Paese, si è sottolineato, pur dopo l'opinione comune circa l'inevitabilità di misure di razionalizzazione della *Carte judiciaire*, che «les délais de traitement des dossiers soumis aux juridictions civiles se sont dégradés depuis la réforme, passant en moyenne de 5,7 mois à 6,3 mois pour les tribunaux d'instance». In altre parole, è probabile un impatto finanche negativo, in termini di durata dei procedimenti interessati, nel periodo prossimo all'entrata in vigore della riforma.

Il secondo dato è che il procedimento di riforma ha interessato, esattamente come in Italia (qui, complice una lettura molto prudente della Legge di delegazione 14 settembre 2011, n. 148, veramente non preclusiva di una nuova perimetrazione dei distretti esistenti), solamente uffici di primo grado, mentre l'ufficio della Corte d'appello ne è rimasto immune, a dispetto del pressoché unanime convincimento che di alcune delle corti francesi (se ne contano 36 con quelle d'Oltremare) più non si giustifichi il mantenimento.

Il terzo dato è che la riforma è stata osteggiata, per ragioni diverse, da magistratura (il cui organico è destinato a scendere di n. 80 unità) (12), avvocatu-

---

(8) «Taubira annonce au Sénat des 'ajustements' à la carte judiciaire», in *Le Monde*, 2 ottobre 2012: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/10/02/taubira-annonce-au-senat-des-ajustements-a-la-carte-judiciaire\\_1768569\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/10/02/taubira-annonce-au-senat-des-ajustements-a-la-carte-judiciaire_1768569_823448.html).

(9) Per decisione del 19 febbraio 2010, il Consiglio di Stato, sulla base dell'errore manifesto di apprezzamento, ha annullato il decreto n. 2008 – 1110 del 30 ottobre 2008, che prevedeva la soppressione del TGI di Moulins.

(10) Gli uffici di Bourgoin-Jallieu e Vienne confluiranno nell'erigendo TGI di Villefontaine.

(11) Il rapporto, di straordinario interesse, è, in versione integrale e con guida alla lettura, accessibile all'indirizzo <http://www.senat.fr/rap/r11-662/r11-6621.pdf>.

(12) Ha sostenuto il Syndicat de la Magistrature, il 7 marzo 2012 nel corso di un'audizione parlamentare: «A ce jour, la réforme de la carte judiciaire a coûté des sommes considérables, dégradé les délais de traitement des affaires, et rendu la justice moins accessible. La suppression de près de la moitié des tribunaux d'instance est un désastre pour ces services qui, dans le même temps, doivent procéder à la révision des mesures de tutelles, sont désormais compétents pour le contentieux du surendettement et vont devoir absorber en 2013 l'intégralité du contentieux civil de la juridiction de proximité, sans que à ce jour une seule création de poste ne soit envisagée. La suppression des conseils de prud'hommes est également une catastrophe pour cette juridiction déjà sinistrée et va pénaliser encore plus des justiciables souvent en grande difficulté économique».

ra (13) ed enti locali: «Dire que le contact avec la justice est exceptionnel pour justifier des distances qui peuvent atteindre 100 km avec le tribunal le plus proche n'est pas un bon argument», ha commentato il sen. Détraigne, nel cui rapporto si dà pure conto della rilevata diminuzione della domanda di giustizia in alcune realtà territoriali, «comme en Haute – Loire (...) où le nombre d'affaires a baissé de plus de 20% depuis 2008». Di contro, i sostenitori dell'esigenza riformatrice hanno sostenuto l'insufficienza delle misure adottate o, più in generale, si sono doluti in senso completamente diverso dell'*occasion manquée*.

Il quarto dato è che, nonostante figuri tra le misure ancora allo studio la fusione per incorporazione dei TI nei TGI (14), nessuna classe di uffici è stata del tutto cancellata (come da noi virtualmente accaduto con le sezioni distaccate, fatte segno di un massimalismo non meritevole di condivisione: dati alla mano, se non si fosse scelto pregiudizialmente di operare la obliterazione dell'intera classe di tali uffici di terraferma, almeno delle sezioni di Rho, Marano di Napoli, Desio, Aversa ed Eboli non sarebbe stata giustificabile la soppressione già in base al modello matematico privilegiato per la selezione delle sedi principali dei tribunali destinati a ultrattività) (15).

---

par l'allongement inéluctable des délais de traitement des affaires. Cette réforme a majoritairement pénalisé les zones rurales, les suppressions étant beaucoup moins nombreuses en région parisienne. Il nous paraît indispensable de réexaminer la carte judiciaire en fonction des difficultés de transport, de rouvrir des juridictions dans les zones les plus éloignées et de revoir des aberrations, comme celle de la Bretagne dont presque toutes les juridictions sont sur la côte. Au-delà de ces aménagements, le temps est venu de repenser l'architecture judiciaire de notre pays dans l'intérêt du justiciable [...]. Parallèlement, il est indispensable de maintenir et de renforcer une justice de proximité, en regroupant au sein des TI –juridictions de proximité par excellence qui a toujours donné satisfaction (par exemple par rapport à la durée moyenne des affaires)- un ensemble cohérent de contentieux du quotidien, y compris celui de l'exécution. Il est nécessaire de veiller à l'autonomie de ces tribunaux d'instance, dont les effectifs risquent sinon d'être aspirés par les tribunaux de grande instance, compte tenu du contexte de pénurie de la justice dans son ensemble» (<http://www.syndicat-magistrature.org/Reforme-de-la-carte-judiciaire-une.html>).

Alla medesima audizione ha preso parte anche la rappresentanza della maggioritaria Union Syndicale des Magistrats, con ben altri toni ma ancora senza risparmio di critiche: v. [http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/upload\\_fich/publication/rapports/2012/carte\\_judiciaire\\_senat\\_7\\_mars2012.pdf](http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/upload_fich/publication/rapports/2012/carte_judiciaire_senat_7_mars2012.pdf).

(13) Per una vera e propria «*déclaration de guerre*» degli Ordini obliterati dalla riforma, v. [http://avocats.fr/space/laurence.leraille/content/echec-a-la-reforme-de-la-carte-judiciaire-la-declaration-de-guerre-de-l-ordre-d-amiens-aux-avocats-d-abbville\\_F0967382-8253-4EE9-A211-6F4C19ADF37E](http://avocats.fr/space/laurence.leraille/content/echec-a-la-reforme-de-la-carte-judiciaire-la-declaration-de-guerre-de-l-ordre-d-amiens-aux-avocats-d-abbville_F0967382-8253-4EE9-A211-6F4C19ADF37E).

In [www.youtube.com](http://www.youtube.com) è godibile un videoclip della parodia di «*Au Café des Délices*» di Patrick Bruel, musicata per dare l'«*adieu aux tribunaux supprimés par la réforme de la carte judiciaire*».

(14) Sul *Projet de création d'un «tribunal de première instance»* una *lettre ouverte à la Garde des Sceaux* è stata pubblicata l'8 ottobre 2012 dal Syndicat de la Magistrature (<http://www.syndicat-magistrature.org/Projet-de-creation-d-un-tribunal.html>).

(15) Elaborazioni del Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del Personale e dei Servizi (15 dicembre 2011).

Il quinto dato, forse il primo significativamente differente, è che sono state adottate misure complementari quali, per esempio, il versamento di indennità speciali a favore dei funzionari dislocati, la previsione di assegni di mobilità per tutto il personale (all'esito della riforma risulterà una riduzione di circa 400 *postes de fonctionnaires*), la dotazione di video-terminali per collegamenti a distanza.

In breve, le misure assicurative sono state garantite dall'assenza di ogni clausola di «invarianza», come usa dire da noi; e senza privilegio per il personale di magistratura essendo il costo sociale dell'operazione maggiormente destinato a gravare su quello amministrativo, e comunque non soltanto sugli agenti pubblici della giurisdizione (16). Così, risultano stanziati: 21,5 M € per «l'accompagnement social des personnels judiciaires: plan individualisé et prime de restructuration pour les 1800 agents concernés par des fermetures (400 magistrats et 1.400 fonctionnaires)»; 20 M € per «l'aide à la réinstallation des avocats et à l'adaptation de l'exercice de leur profession»; 375 M € per il piano quinquennale di «investissement immobilier: 450 opérations immobilières permettant de regrouper les juridictions» (17).

In conclusione: la lezione francese, che pure è di sicuro conforto culturale per il senso delle scelte appena fatte nel nostro Paese, va seriamente approfondita per evitare di essere, in breve, storditi dall'eco italiana delle grida di *Désastre* e *Catastrophe* che già si alzano di là delle Alpi.

FERRUCCIO AULETTA  
*Professore ordinario*  
*nell'Università di Napoli Federico II*

---

(16) «Côté personnels de justice, les effets ne sont pas moins dévastateurs: réforme 'précipitée, mal expliquée, voire brutale'», si legge nel citato Rapporto dei senatori Nicole Borvo Cohen-Seat e Yves Détraigne.

(17) Sono i contenuti essenziali della comunicazione del 4 gennaio 2011 del Portavoce del Ministero della Giustizia ([http://www.presse.justice.gouv.fr/art\\_pix/actu-justice\\_16\\_20110104.pdf](http://www.presse.justice.gouv.fr/art_pix/actu-justice_16_20110104.pdf)): vi si specifica che n. «12 opérations immobilières ont été confiées à l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ) dans le cadre de la réforme, dont 5 opérations consistant en une construction neuve et 7 opérations de réhabilitation, restructuration et/ou extension». Da altre voci, compresa quella dell'Union Syndicale des Magistrats sopra citata, viene però la denuncia che non più di 250 M € sarebbero sin qui stati destinati effettivamente all'implementazione della riforma, rispetto all'originario *budget* di 427 M €.