CAMERA DEI DEPUTATI N. 1909

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MASTRANTUONO

—

Delega al Governo per la revisione
delle circoscrizioni degli uffici giudiziari

Presentata il 18 novembre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. L'esigenza di rivedere la distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio costituisce un punto di fondamentale importanza che condiziona quasi tutti i profili organizzativi e funzionali dell'apparato di giustizia così come condiziona la portata complessiva della risposta giudiziaria.

I problemi nascenti da tale esigenza si sono sempre annodati intorno ad un'alternativa di fondo: da un lato la prospettiva del reticolo giudiziario diffuso, in modo da avvicinare quanto più possibile il presidio di giustizia alla collettività, dall'altro il costo amministrativo e di gestione – ormai non più sostenibile – di una disseminazione pletorica e sperequata tra aree territoriali diverse.

Sta di fatto che, a scorrere leggi e proposte sul tema – dalla legge Zanardelli 30 marzo 1890, n. 6702, alla riforma Oviglio del 1923 (regio-decreto n. 2785) e alla legge n. 1443 del 1956, sino al disegno di legge Bonifacio del 1978 e a quello Rognoni di nove anni dopo – si trae tutta intera l'importanza del tema, ma si evidenziano anche le difficoltà che sovente hanno limitato iniziative e realizzazioni. In realtà la geografia giudiziaria è mutata molto poco nell'ultimo secolo e soltanto con la legge 1° febbraio 1989, n. 30, si è avuta una inversione di tendenza che ha toccato in modo ampio il reticolo pretorile, anche attraverso i decreti presidenziali del luglio dello stesso anno.

L'importanza del tema e la necessità di una complessiva soluzione sono ormai non più differibili, ed hanno indotto già in passato l'esecutivo a portarlo ripetutamente nel « programma di Governo », accogliendo – fra l'altro – istanze più volte espresse dal mondo forense e dalle compo-

nenti istituzionali e associative dell'ordine giudiziario. A sua volta il Parlamento, attraverso numerosi e rinnovati ordini del giorno, ha sollecitato la presentazione di un organico disegno di revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Ebbene la presente iniziativa, che riprende il testo presentato dal Governo nella scorsa legislatura, sta a ribadire il convincimento che soltanto una radicale riforma potrà finalmente razionalizzare il servizio di giustizia sul territorio nella duplice prospettiva di assicurarne la fruizione senza squilibri e di radicarne la praticabilità nel rapporto costi-benefici attraverso una più ampia rivisitazione della geografia giudiziaria riguardante tutti i presìdi territoriali di giustizia, anche i tribunali e le corti di appello. Si aggiunga che gli effetti della revisione recata dalla legge n. 30 del 1989 sono stati parzialmente mortificati dalla permanenza del vecchio reticolo circondariale, mentre una rivisitazione di tale reticolo tornerebbe ad ulteriore vantaggio della stessa geografia pretorile.

2. La legge 1° febbraio 1989, n. 30, è stata ispirata, oltre che dall'esigenza di anticipare, sul versante pretorile, la revisione della geografia giudiziaria, anche dalla necessità di recuperare magistrati, ove risultassero sottoccupati in rapporto ai carichi di lavoro, e soprattutto dalla constatata impossibilità di istituire tante procure circondariali quanti erano i mandamenti. I molteplici obiettivi da realizzare con la legge n. 30 del 1989 e l'urgenza di attuarli hanno determinato difficoltà nel piano di attuazione, che in certi casi hanno inciso negativamente sull'efficienza operativa. In sostanza, l'impianto della citata legge n. 30 è rimasto legato al precedente reticolo circondariale e, quindi, ai relativi squilibri determinati dalla consistenza di piccoli circondari con poche sezioni distaccate e di circondari estesissimi, con bacino di utenza ad alto tasso di densità, comprendenti sezioni distaccate che prima integravano importanti preture mandamentali servite da numerosi magistrati.

Ebbene, la presente proposta offre la possibilità di rivedere lo stesso impianto circondariale e il piano di soppressione di sezioni distaccate attuatosi con i decreti presidenziali del luglio 1989; offre cioè la possibilità di costituire nuove preture circondariali in corrispondenza della istituzione di nuovi tribunali, evitando le difficoltà dei « mega-uffici » pretorili.

Per altro verso l'intera articolazione pretorile non può non tener conto delle future connessioni con il giudice di pace, in modo che, in prospettiva, le parti più « localizzate » del reticolo giudiziario possano essere servite da questo nuovo presidio di giustizia, viceversa attenuandosi il ricorso alle sezioni distaccate prive di presidio di cancelleria (cioè comprese nella tabella C allegata alla legge n. 30).

3. La distribuzione geografica dei tribunali e delle corti di appello risponde a molteplici stratificazioni storiche, i cui elementi si sono intrecciati tra loro, spesso perdendo i connotati di origine.

Con l'unificazione vennero conservati tutti gli uffici giudiziari degli ex Stati, nonostante che la legge 2 aprile 1865, n. 2215, conferisse facoltà al Governo di ridisegnare l'intera geografia; in realtà questa legge rimase inattuata, soprattutto perché non si vollero alterare assetti e tradizioni locali in un periodo di difficile assestamento del processo di unificazione politica e burocratica del nuovo Stato. A parte ciò, la collocazione di alcuni tribunali rispondeva alle difficoltà orografiche di determinate aree, allo stato delle comunicazioni e dei trasporti dell'epoca, ovvero si ispirava ad elementi caratteristici quali la presenza di uffici amministrativi « di rilievo » (esempio gli uffici immobiliari), o teneva conto di particolari indici di criminalità.

In prosieguo di tempo furono costituiti nuovi tribunali in relazione alla istituzione di nuove province; tuttavia non si provvide ad eliminare in contemporanea quegli uffici la cui esistenza o collocazione non avesse più ragion d'essere perché sterilizzati da fenomeni di redistribuzione demografica, o perché il sistema viario e

dei trasporti aveva finito per compensare difficoltà di orografia e di clima, o anche perché la domanda di giustizia era venuta ad orientarsi e a collocarsi in modo diverso a seguito di differenti concentrazioni urbane e nuovi insediamenti industriali, eccetera.

Allo stato il numero e la distribuzione degli uffici sono rimasti pressocché inalterati, con notevoli caratteri di disomogeneità: vi sono tribunali dove, per indici di lavoro e per esiguità del bacino di utenza, il costo amministrativo è altissimo, nel senso che il numero dei magistrati impiegati e l'entità delle strutture di supporto costituiscono uno spreco rispetto agli indici di risposta; e ve ne sono altri che, per ampiezza della circoscrizione e del numero o densità di residenti nel territorio, richiedono personale e mezzi molto consistenti, con una strutturazione così complessa da dar luogo a « mega-uffici » di difficile governabilità, con resa inferiore all'impiego di uomini e mezzi nel rapporto costi-benefici.

Vi sono regioni in cui c'è una corte per una sola provincia e regioni che si esauriscono in un unico distretto.

4. Prima di esporre i tratti salienti della revisione occorre dire che si fa ricorso al sistema della delega perché meglio rispondente agli aspetti operativi della riforma; infatti, poiché i criteri posti a base della riforma, quali che siano, non possono prescindere dalla domanda di giustizia e dalla sua incidenza sugli attuali uffici giudiziari, una volta che il Parlamento abbia fissato i criteri della riforma – quelli indicati nella proposta o altri – le operazioni tecniche di misurazione e ponderazione dei flussi di lavoro, di valutazione degli adattamenti e dei correttivi alle risultanze econometriche ben possono essere svolte dall'esecutivo ai fini della determinazione del piano generale. Ma, come si dirà in seguito, gli snodi finali del lavoro tecnico dovrebbero essere accompagnati e suffragati da pareri sia di entità esponenziale delle realtà locali, sia del Consiglio superiore della magistratura, sia di un'apposita commissione cui partecipi una rappresentanza parlamentare.

5. I due criteri-base per razionalizzare la geografia giudiziaria consistono nella determinazione di uno *standard* al di sotto del quale la permanenza di un tribunale è antieconomica e nella tendenziale omogeneizzazione della consistenza di ciascun ufficio.

Per attuare il primo criterio occorre determinare i carichi ponderati di lavoro dell'ultimo quinquennio (1987-1991) nel rapporto « procedimenti in entrata – procedimenti esauriti ». A tal fine bisogna prendere in considerazione:

a) il numero complessivo dei procedimenti civili contenziosi e dei procedimenti penali dibattimentali affluiti nei tribunali nel quinquennio 1987-1991, in modo da fondarsi su di uno spettro valutativo abbastanza ampio; l'operazione va fatta non sui valori assoluti, bensì sui valori sottoposti ad un indice di ponderazione che consenta un calcolo omogeneo per procedimenti (civili e penali) di diversa natura e importanza;

b) l'organico dei magistrati impiegati nei tribunali, con funzioni giudicanti e requirenti;

c) la dimensione « ottimale minima » dell'ufficio che, tenendo conto delle esigenze del contenzioso civile, del giudice per le indagini preliminari, del dibattimento penale e delle funzioni di sorveglianza, si valuta di consistenza non inferiore alle otto unità.

Orbene, dividendo il numero complessivo dei procedimenti per i posti in organico, si ottiene il « carico medio » di ciascun magistrato presso il tribunale; lo si moltiplica per otto, così da ottenere il « carico medio » di un ufficio « in composizione ottimale minima », e si moltiplica il valore ottenuto per cinque (cioè la consistenza quinquennale del periodo medio) in modo da ottenere il « carico medio » di un quinquennio, secondo la formula

$$A : B \times C \times 5 = X$$

In definitiva, rientrano nella fascia di soppressione i tribunali che abbiano avuto, nell'ultimo quinquennio, un flusso di lavoro inferiore al valore X.

Con il secondo criterio si mira a costituire uffici, per quanto possibile, di consistenza omogenea, in modo che ogni tipo di ufficio possa avere flussi potenziali di lavoro che richiedono mediamente l'impiego di venti magistrati.

In tal modo, alle attuali fasce (costituite da « mega-uffici » con cento-cento-cinquanta magistrati, uffici medi, uffici modesti o modestissimi e come tali antieconomici) si sostituirebbero due sole fasce composte da tribunali medi e tribunali medio-grandi. Si noti in proposito che da rilevazioni e da studi specificamente effettuati è risultato che:

a) tribunali troppo numerosi e con bacino di utenza molto ampio sono, per un verso, difficilmente governabili e, per altro verso, a resa giudiziaria (in termini di produttività) inferiore alla media;

b) tribunali molto piccoli e con bacino di utenza esiguo sono, per un verso, antieconomici nel rapporto costi-benefici, per altro verso non produttivi anche sotto il profilo dei ritmi di resa perché la magistratura è scarsamente stimolata;

c) tribunali medi e con bacini di utenza calibrati e omogenei rappresentano lo *standard* ottimale per la governabilità dell'ufficio, per il rapporto costi-benefici, per il tasso di resa sufficientemente stimolato da sopravvenienze cui far fronte con ritmi di lavoro accettabili.

Possono avere una consistenza più ampia – come si spiegherà in seguito – le preture, i tribunali e le corti che hanno sede in un certo numero di città maggiori.

6. Ai criteri innanzi descritti vanno apportati correttivi idonei ad attenuarne la meccanicità in relazione ad una gamma di esigenze socio-strutturali, e cioè:

collegamenti viari e complessivo sistema dei trasporti;

importanza delle strutture carcerarie esistenti in sede;

consistenza degli insediamenti operativi e industriali in rapporto alla tipologia zonale;

eventuale esistenza *in loco* di moderni e attrezzati edifici giudiziari.

I criteri di delega determineranno la misura e il meccanismo di correzione del criterio-base.

In conclusione, si ha una linea tendenziale, costituita da tribunali con quindiciventi magistrati, e due correttivi: l'uno in favore di tribunali di minore consistenza, per rispondere ad esigenze socio-strutturali, ma in ogni caso non inferiore ad una dotazione di otto magistrati; l'altro in favore di uffici di maggiore consistenza ubicati nelle dodici città di cui al decreto-legge 25 settembre 1989, n. 327, convertito dalla legge 24 novembre 1989, n. 380.

Con criteri analoghi si procede alla revisione delle corti di appello, tenendo conto del piano di revisione dei tribunali e delle preture, e dei medesimi criteri già esposti, tuttavia adattati alla particolarità dell'ufficio.

7. La metodologia seguita per realizzare un piano di nuova geografia giudiziaria non è ovviamente l'unica. Così nel disegno di legge (Atto Senato n. 1396), presentato nel 1978 dall'allora Ministro di grazia e giustizia, Bonifacio, si seguì un'altra via; si stabiliva, infatti, la soppressione di tutte le preture (non aventi sede nel capoluogo del circondario) cui nel periodo 1974-1977 fossero pervenuti meno di 1500 procedimenti civili contenziosi e meno di 11.000 procedimenti penali, e di tutti i tribunali che nel medesimo periodo avessero avuto una sopravvenienza complessiva di contenzioso civile e di dibattimenti penali inferiore a 2.400 unità (salvo correttivi analoghi a quelli anziesposti).

Nella proposta di legge che ora si presenta si è optato per una metodologia più elastica e duttile, in modo da adattare le innovazioni ad esigenze socio-strutturali senza un rigido abbattimento iniziale.

8. Determinato il piano numerico regione per regione secondo i criteri innanzi esposti, occorrerebbe acquisire il parere dell'ente regionale; in altre parole, si attribuisce a ciascun territorio il numero e la consistenza dei tribunali e si invita la regione ad esprimersi (entro un certo termine) circa la collocazione e l'ambito territoriale di giurisdizione; si dovrebbe procedere, quindi, ad accorpamenti, ad aggregazioni e a separazioni, fatta salva l'integrità dei singoli comuni, in modo da delineare la mappa dei tribunali sotto i profili della consistenza numerica complessiva, della consistenza organica di ciascuno, dell'ambito territoriale e della sede.

Inoltre, l'importanza dell'iniziativa e la complessità dei problemi tecnici e sociali da risolvere richiederebbero che l'ultima fase dell'*iter* di realizzazione avesse il contributo di un'apposita commissione composta da parlamentari, avvocati designati dal Consiglio nazionale forense, magistrati designati dal Consiglio superiore della magistratura (salvo il parere che sull'intera proposta dovrebbe essere chiesto al Consiglio superiore della magistratura a norma dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195), quattro rappresentanti dell'amministrazione giudiziaria e altri quattro componenti scelti dal Ministro di grazia e giustizia. La commissione dovrebbe esprimere il suo parere in merito al piano elaborato dal Ministero, anche in rapporto ai criteri prima esposti e alle indicazioni delle regioni.

9. Pertanto l'articolo 1 della proposta fissa l'ambito della delega. L'articolo 2 prevede la redazione entro sei mesi, da parte del Governo, di un piano di distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio che, mediante soppressioni di uffici e accorpamenti dei relativi territori o costituzione di nuovi uffici, risponda all'esigenza di istituire presìdi giudiziari di consistenza omogenea, salvo una consistenza maggiore per gli uffici aventi sede nelle città di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia; si tratta dei centri nei quali (articolo 1 del decreto-legge 25 settembre 1989, n. 327, convertito dalla legge 24 novembre 1989, n. 380) il dirigente della sezione dei giudici per le indagini preliminari ha la qualifica e le funzioni di magistrato di cassazione; così come prima, nelle medesime città, il dirigente dell'ufficio di istruzione presso il tribunale aveva la qualifica e le funzioni di magistrato di cassazione (legge 22 dicembre 1973, n. 884).

Lo stesso articolo 2 prevede in quali modi vanno calcolati i flussi di lavoro nell'ultimo quinquennio e va determinato il carico medio di ciascun magistrato (comma 4); indica altresì (comma 5) i correttivi idonei ad attenuare la meccanicità delle operazioni.

L'articolo 3 prevede l'invio del piano ai consigli regionali che, nei successivi tre mesi, esprimono il parere; scaduto il termine (anche se il parere non sia stato espresso), il piano è sottoposto all'esame della commissione. I commi 2, 3 e 4 disciplinano le designazioni e le nomine dei componenti e la segreteria della commissione. Per l'anzidetto parere è stabilito il termine di due mesi, scaduto il quale si provvede egualmente all'emanazione di decreti legislativi (articolo 3, comma 5).

L'articolo 4 disciplina i decreti di costituzione dei nuovi uffici e la loro entrata in vigore; attribuisce altresì al Governo la delega ad emanare le norme di attuazione e quelle transitorie concernenti la trattazione dei procedimenti pendenti.

Quanto agli aspetti finanziari, il provvedimento che si propone non presenta oneri di spesa, ad eccezione di quelli relativi al funzionamento della commissione mista di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 3. Tuttavia tale onere (di mero funzionamento), valutato in lire venti milioni in considerazione del numero dei componenti e del periodo di tempo in cui la commissione è chiamata ad esprimersi, può trovare agevolmente copertura nell'ambito delle dotazioni di bilancio relative ai competenti capitoli di spesa (capitoli 1094 e 1504) dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, che si appalesano a tal fine più che sufficienti,

considerato il ristretto numero di potenziali fruitori dei compensi per la partecipazione ai lavori della commissione e degli aventi diritto ai rimborsi per indennità di missione o per spese di viaggio. Occorre inoltre tener presente sia il ridotto termine di durata dei lavori della commissione, che dovrebbero esaurirsi nell'arco temporale dei due mesi, decorsi inutilmente i quali si provvederebbe in ogni caso all'adozione dei decreti legislativi, sia la circostanza che la segreteria, da costituirsi ai sensi del comma 4 del citato articolo 3 per l'assistenza alla commissione, si avvarrà del personale presente nell'organico di strutture già esistenti presso il Ministero di grazia e giustizia e delle attrezzature di supporto tecnico-strumentale di cui tali strutture sono ordinariamente dotate.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la revisione dei distretti delle corti di appello e dei circondari dei tribunali e delle preture, nel termine e secondo i princìpi e i criteri indicati dalla presente legge.

ART. 2.

1. Nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo elabora un piano di distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio.

2. Il piano deve indicare, regione per regione, il numero degli uffici giudiziari, le sedi e le rispettive circoscrizioni territoriali, nonché le soppressioni degli uffici preesistenti e i relativi accorpamenti territoriali, ovvero le separazioni di territorio necessarie alla costituzione di nuovi uffici.

3. Il piano deve rispondere all'esigenza di istituire uffici per quanto possibile di consistenza omogenea, in modo che ogni tipo di ufficio possa avere flussi potenziali di lavoro richiedenti l'impiego di non meno di otto e di non più di venti magistrati, per le preture e i tribunali, e non meno di dodici e non più di venticinque magistrati per le corti, salvo maggiore consistenza per le preture, i tribunali e le corti aventi sede nelle città indicate nell'articolo 1 del decreto-legge 25 settembre 1989, n. 327, convertito dalla legge 24 novembre 1989, n. 380.

4. Nel determinare il numero e la consistenza territoriale delle circoscrizioni il Governo deve tener conto:

a) dei procedimenti sopravvenuti negli uffici giudiziari preesistenti nel periodo 1987-1991, sulla base delle rilevazioni dei flussi di lavoro effettuate dal Ministero di

grazia e giustizia, utilizzando anche indici di ponderazione idonei a consentire calcoli omogenei per procedimenti di diversa natura e importanza;

b) del carico medio di ciascun magistrato sulla base del rapporto tra procedimenti sopravvenuti nel periodo 1987-1991 e numero dei magistrati impiegati negli uffici giudiziari.

5. Nell'operare accorpamenti, aggregazioni, separazioni di circondari e distretti preesistenti, o di parti di essi, e ferma in ogni caso l'integrità territoriale dei singoli comuni, il Governo deve tener conto dei collegamenti viari infracomunali e infraprovinciali, dell'orografia dei territori, della consistenza degli insediamenti operativi e industriali in rapporto alla tipologia zonale, dell'eventuale esistenza *in loco* di moderni e attrezzati edifici giudiziari e di strutture carcerarie di rilievo.

ART. 3.

1. Approntato il piano, il Governo ne invia copia a ciascuno dei consigli regionali; questi, nei successivi tre mesi, esprimono il proprio parere.

2. Scaduto il termine di cui al comma 1, il piano è sottoposto al parere di un'apposita commissione composta da quattro senatori e quattro deputati, da quattro avvocati designati dal Consiglio nazionale forense, da quattro magistrati designati dal Consiglio superiore della magistratura, da quattro rappresentanti del personale dell'Amministrazione giudiziaria designati dal Ministro di grazia e giustizia su indicazione delle organizzazioni sindacali rappresentate nel consiglio di amministrazione del Ministero, e da altri quattro membri designati dal Ministro di grazia e giustizia. La commissione è presieduta dal componente parlamentare più anziano per legislature.

3. I componenti non parlamentari della commissione sono nominati con decreto del Ministro di grazia e giustizia; i componenti parlamentari sono nominati dal Presidente della rispettiva Assemblea.

4. La commissione è assistita da una segreteria costituita e nominata dal Ministro di grazia e giustizia.

5. La commissione deve esprimere il proprio parere entro due mesi dalla richiesta. Decorso inutilmente il predetto termine, il Governo adotta i decreti legislativi.

ART. 4.

1. I decreti legislativi di costituzione dei nuovi uffici sono emanati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con i Ministri del tesoro e per la funzione pubblica, a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2. I decreti legislativi entrano in vigore contestualmente, entro sei mesi dalla loro emanazione. Nello stesso termine il Governo è delegato ad adottare le norme di attuazione e quelle transitorie concernenti la trattazione dei procedimenti pendenti.

ART. 5.

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 3, valutato in complessive lire 20.000.000 per l'anno 1993, si provvede a carico degli stanziamenti iscritti nei capitoli 1094 e 1504, rispettivamente per lire 14.000.000 e per lire 6.000.000, dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per lo stesso anno.