

N. 3006

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DELLA MONICA, MARITATI, D'AMBROSIO, CASSON, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, GALPERTI e PERDUCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 NOVEMBRE 2011

Modifica all'articolo 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, concernente la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari

ONOREVOLI SENATORI. - Il buon funzionamento del sistema giudiziario, oltre ad essere la risposta primaria alla domanda di giustizia dei cittadini, costituisce indispensabile condizione di promozione e garanzia del funzionamento del sistema economico e sociale nel suo complesso. La scarsa efficienza della giustizia civile impedisce lo sviluppo dei mercati finanziari, distorce il mercato del credito e dei prodotti, inibisce la nascita di imprese o ne compromette la crescita, rende poco attrattivi gli investimenti esteri. Più in generale l'inefficienza della giustizia civile, indebolendo la minaccia dell'applicazione di sanzioni tempestive, costituisce un incentivo a porre in essere comportamenti opportunistici da parte dei debitori, e finisce per influenzare la qualità del credito in termini di rigidità nei prodotti bancari, aumento dei costi di intermediazione, minore redditività degli intermediari finanziari, richiesta di maggiori garanzie ai debitori. Un cattivo funzionamento della giustizia penale scoraggia i comportamenti virtuosi, minaccia la sicurezza dei cittadini, sottrae ingenti risorse all'economia nazionale.

L'efficienza del sistema giudiziario presuppone, peraltro, necessariamente un'efficace distribuzione sul territorio nazionale degli uffici giudiziari e l'adeguatezza della loro struttura dimensionale.

Anche dopo la semplificazione della geografia giudiziaria avutasi con la riforma del giudice unico, in Italia operano 165 tribunali e corrispondenti procure della Repubblica (oltre a quello previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 3 marzo 1999, n. 491, ma mai effettivamente istituito, in Giugliano), 26 Corti di appello e procure generali, 3 sezioni distaccate di Corte di appello (Bolzano, Sassari e Taranto), 29 tribunali dei minorenni

e relative procure e uffici di sorveglianza. A questi si aggiungono 221 sezioni distaccate di tribunale e 845 sedi dell'ufficio dei giudici di pace. Ben 64 tribunali (di cui 40 in località non capoluogo di provincia) hanno un organico inferiore a 15 giudici. Un recente studio dell'Associazione nazionale magistrati, evidenzia che dall'Unità d'Italia ad oggi nessun tribunale è stato soppresso e anzi ne sono stati istituiti altri fino alla fine degli anni Novanta. Da un punto di vista operativo, venti magistrati, tra procura e tribunale, sono generalmente considerati il minimo necessario per assicurare il buon funzionamento di un ufficio giudiziario; ma, allo stato, 59 tribunali hanno un organico inferiore a 20 unità e 15 addirittura inferiore a 10. L'attuale distribuzione degli uffici giudiziari e degli organici è del tutto irrazionale i carichi di lavoro in molti casi non giustificano la presenza di un presidio giudiziario, e ciononostante comportano un costo amministrativo e di gestione ingiustificato, impedendo, tra l'altro, un'adeguata specializzazione degli addetti. Gli interventi per razionalizzare, anche con gradualità, il reticolo giudiziario sono ormai indilazionabili. Chiaramente si tratta di una scelta che, comportando anche costi sociali, va condotta con equilibrio: ma è una scelta ormai improcrastinabile, specie in tempi di risorse scarse e in continuo calo come quelli che viviamo. I benefici ricavabili in termini di risparmi netti, di economie di scala, di diffusione della specializzazione, di migliore qualità e di riduzione dei tempi del processo sono di grande rilevanza.

Il Consiglio superiore della magistratura, ricordando le ripetute prese di posizione assunte negli ultimi vent'anni sull'inadeguatezza dell'attuale geografia giudiziaria ri-

spetto ai criteri di efficienza del sistema giudiziario, nella seduta del 13 gennaio 2010 ha adottato una risoluzione concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, segnalando al Ministro della giustizia «nell'ottica di una leale collaborazione istituzionale, [...] l'assoluta e imprescindibile necessità di attivare una proposta legislativa diretta a rivedere le circoscrizioni giudiziarie». La riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie costituisce, infatti, a parere del Consiglio superiore della magistratura, lo strumento indefettibile per realizzare un sistema moderno ed efficiente di amministrazione della giurisdizione, che sia in grado di fornire la dovuta risposta di merito alle istanze di giustizia, nel rispetto di tempi ragionevoli di durata del processo, nella consapevolezza che il ritardo nel giungere alla decisione si risolve in un diniego di giustizia.

Il Presidente della Corte di cassazione, nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2011, ha indicato nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie un punto qualificante di un piano strategico della giustizia, peraltro condiviso da avvocati, magistrati e personale amministrativo.

Attraverso diverse analisi compiute si è accertato che quando le dimensioni degli uffici giudiziari divengono troppo elevate (impiegando un numero di magistrati superiore a 80), si riscontra una perdita di efficienza legata al sovra-dimensionamento, ma che tale perdita appare di gran lunga inferiore a quella che si ha nel caso inverso di eccessivo sotto-dimensionamento.

Riforma decisiva per recuperare efficienza e razionalità al «sistema giustizia» è quindi la riorganizzazione della geografia giudiziaria.

Il gruppo del Partito democratico ha proposto come emendamento al disegno di legge n. 2887, di conversione del decretolegge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, una riforma strutturale della giustizia, ampiamente auspicata da tutti gli attori istituzionali ed economici: la delega al Governo per la riforma delle circoscrizioni giudiziarie. La misura era oggetto del disegno di legge atto Senato n. 739: Delega al Governo per l'efficienza della giustizia, presentato, il 4 giugno 2008, a prima firma dal senatore Maritati, anche da tutti i componenti del Gruppo PD in Commissione Giustizia del Senato, ossia dai senatori Finocchiaro, Casson, D'Ambrosio, Della Monica, Carofiglio, Latorre, Galperti e Chiurazzi.

Il disegno di legge n. 739, oggetto di un'elaborazione avvenuta nel corso della XV legislatura ad opera del Governo Prodi, si poneva l'ambizioso obiettivo di una riforma, tesa all'efficienza del sistema giudiziario non solo come una priorità per il Governo e per la politica, ma anche come una sfida, un'urgenza per tutta la classe dirigente del Paese. Esso prevede, difatti, riforme strutturali prioritarie per raggiungere tale obiettivo, attraverso deleghe legislative aventi ad oggetto:

- 1) l'istituzione dell'«ufficio per il processo»;
- 2) il rinnovo delle dotazioni organiche del personale e l'assunzione di 2.800 nuovi cancellieri;
- 3) l'istituzione effettiva del manager dell'ufficio giudiziario;
- 4) il riordino degli ambiti territoriali degli uffici giudiziari;
- 5) l'introduzione del processo telematico e l'informatizzazione del procedimento penale, quali presupposti per l'istituzione di un Sistema integrato giudiziario informatizzato.

Intendiamo occuparci, in questa sede, della parte relativa al riordino degli ambiti territoriali, tenendo conto della perdurante attualità delle considerazioni contenute nella relazione introduttiva del citato disegno di legge: «il riordino degli ambiti territoriali degli uffici giudiziari si ispira a principi e criteri direttivi che prevedono una serie d'interventi diversi

e concorrenti (accorpamento di uffici e di sezioni distaccate, organico unico di più uffici limitrofi, ridefinizione dei confini territoriali degli uffici) al fine di ottenere una ricaduta positiva in termini di efficienza del sistema, di benefici organizzativi derivanti dal poter contare su strutture di maggiori dimensioni o su meccanismi organizzativi maggiormente flessibili, di un'equa distribuzione dei carichi di lavoro e della possibilità di conseguire una maggiore specializzazione dei magistrati. In questa prospettiva di riordino complessivo degli ambiti territoriali degli uffici giudiziari, si prevede anche la razionalizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici del giudice di pace con un carico di lavoro inferiore alla capacità di smaltimento di un solo giudice, mediante lo scorporo di territori, la realizzazione di un efficace raccordo con l'assetto fissato per i tribunali, nonché la ridefinizione del numero e della distribuzione sul territorio, tenuto conto del carico di lavoro e della distanza chilometrica tra le sedi interessate, da valutare alla luce delle infrastrutture esistenti e del complessivo sistema di trasporto e mobilità pubblica e privata. In vista di una maggiore funzionalità del sistema giudiziario nel suo complesso, si prevede inoltre l'abolizione della competenza relativa ai commissari per la liquidazione degli usi civici, definitivamente trasferendola al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali».

La ragione della proposta nasce dalle seguenti considerazioni:

a) il disegno di legge n. 739, dopo l'avvio della discussione generale, ha subito una clamorosa battuta di arresto, poiché l'attività della Commissione giustizia, per impulso della maggioranza e del Governo, si è concentrata per oltre tre anni su disegni di leggi ad personam presentati dal Governo o da parlamentari di maggioranza;

b) in occasione della manovra aggiuntiva del mese di agosto 2011, il Partito democratico (PD) ha proposto un emendamento per la riforma delle circoscrizioni giudiziarie al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011. Il Governo, nel recepirlo ne ha, però, modificato i contenuti. In conseguenza la legge n. 148 del 2011 prevede criteri di delega incongrui o non adeguatamente ponderati, o contraddittori tra di loro. Basta pensare, a titolo di esempio, alle possibilità che il Governo si è riservato di unificare gli uffici di procura senza che siano accorpati i relativi tribunali e di assicurare la sopravvivenza di uffici dei giudici di pace non per esigenze di efficienza giudiziaria, ma per interessi campanilistici e per di più con la previsione dell'assunzione dei relativi oneri economici da parte degli enti locali.

Conseguentemente, si propone di modificare i criteri di delega secondo le proposte presentate dal PD durante questa legislatura, da ultimo, con l'emendamento alla manovra di agosto 2011. Con il presente disegno di legge si interviene pertanto sul comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 settembre 2001, n. 148.

I commi 4 e 5 del citato articolo 1 rispondono, difatti, ai criteri proposti dal PD, in quanto prevedono, da una parte, che gli schemi dei decreti legislativi previsti dal comma 2 siano adottati su proposta del Ministro della giustizia e trasmessi al Consiglio superiore della magistratura e al Parlamento ai fini dell'espressione dei pareri da parte del Consiglio e delle Commissioni competenti per materia e, dall'altra, che il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

- 1. All'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) le lettere da a) a g) sono sostituite dalle seguenti:
- «*a*) riordinare e razionalizzare le circoscrizioni territoriali dei tribunali mediante:
- 1) l'ampliamento della competenza territoriale e nuova delimitazione delle circo-scrizioni giudiziarie, con trasferimento di porzioni di territorio da tribunali di più grandi dimensioni a quelli più piccoli, sul modello seguito per la costituzione dei tribunali metropolitani;
- 2) l'accorpamento delle sedi più piccole tra di loro ovvero all'ufficio territorialmente contiguo, per i tribunali non aventi sede presso il capoluogo di provincia, tenuto conto del bacino di utenza, del carico di lavoro e della presenza sul territorio di particolari fenomeni di criminalità organizzata, nonché della distanza chilometrica tra le sedi interessate, da valutare in considerazione delle infrastrutture esistenti e del complessivo sistema di trasporto e della mobilità pubblica e privata;
- 3) l'accorpamento delle sezioni distaccate di tribunale tra di loro o alla sede centrale, mediante la ridefinizione del numero e della distribuzione sul territorio, ovvero lo scorporo di territori, tenuto conto del carico di lavoro e della distanza chilometrica tra le sedi interessate, da valutare in considerazione delle infrastrutture esistenti e del complessivo sistema di trasporto e della mobilità pubblica e privata;

- b) tenere conto, ai fini di cui alla lettera a), anche dei dati relativi alle sopravvenienze pro capite civili e penali totali e per ciascun magistrato compreso nella relativa pianta organica rispetto al dato medio nazionale, e del rapporto con la popolazione residente secondo l'ultimo censimento;
- c) finalizzare gli interventi di cui alle lettere a) e b) alla realizzazione di un'equa distribuzione del carico di lavoro e di una adeguata funzionalità degli uffici giudiziari, anche avuto riguardo ad esigenze di tendenziale specializzazione delle funzioni giurisdizionali civili e penali;
- d) prevedere, nel caso di accorpamento di uffici giudiziari diversi, la possibilità che l'ufficio accorpato possa essere trasformato in sezione distaccata dell'ufficio accorpante, tenuto conto di quanto previsto alla lettera b) e nel rispetto delle finalità di cui alla lettera c);
- e) prevedere nei tribunali e negli uffici del giudice di pace limitrofi, ove necessario per conseguire le finalità di cui alla lettera c), la creazione di un organico unico del personale di magistratura, dei giudici onorari, dei giudici di pace ed amministrativo;
- f) prevedere la razionalizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici del giudice di pace con un carico di lavoro inferiore alla capacità di smaltimento di un solo giudice, mediante lo scorporo di territori, la realizzazione di un efficace raccordo con l'assetto fissato per i tribunali, nonché la ridefinizione del numero e della distribuzione sul territorio, tenuto conto del carico di lavoro e della distanza chilometrica tra le sedi interessate, da valutare in considerazione delle infrastrutture esistenti e del complessivo sistema di trasporto e della mobilità pubblica e privata; a modifica di quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 2 della legge 21 novembre 1991, n. 374, prevedere altresì che due o più uffici contigui del giudice di pace possano essere costituiti in unico ufficio, con il limite che la popolazione complessiva risultante dall'accorpa-

mento non superi i settantacinquemila abitanti:

- g) abolire la competenza relativa ai commissari per la liquidazione degli usi civici, trasferendola definitivamente al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali»;
 - b) le lettera da h) a q) sono abrogate.