

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 454**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore GIULIANO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 LUGLIO 2001**

—————

**Istituzione del tribunale di Aversa**

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'attuale assetto delle circoscrizioni giudiziarie, risalente ormai a più di cinquanta anni or sono, è da sempre indicato come una delle cause che concorrono a determinare la grave crisi della giustizia. Un assetto che, tranne interventi sporadici, non si è adeguato alle numerose e incisive trasformazioni sociali, economiche, demografiche e di costume che si sono in maniera quasi incessante verificate in Italia. Eppure da tempo sono stati riconosciuti e valorizzati gli stretti legami che intercorrono tra «servizio giustizia» e territorio. Se è vero, così come si sostiene secondo una concezione propensa a configurare la giustizia più come servizio che come potere, che al dovere di rendere giustizia corrisponde il diritto dei cittadini a pretenderla, appare necessario rendere tale diritto effettivo e consentire, pertanto, che possa essere «esercitato» con la certezza di ricevere una risposta in tempi ragionevoli e con modalità agevoli. In caso contrario, si rischia di perpetuare una giustizia meramente apparente, si rafforza la sfiducia verso l'istituzione e si favorisce una «fuga» dei cittadini verso la ricerca di sostitutivi. I quali, specie in alcune zone, accrescono in maniera visibile e sostanziale il potere di una malavita sempre pronta a insinuarsi negli «spazi» lasciati vuoti o trascurati dallo Stato. Da qui nasce l'esigenza di creare una rete giudiziaria che, tenendo conto del numero degli abitanti, delle condizioni socio-economiche, del flusso dei procedimenti e del tasso di criminalità comune e organizzata, possa garantire uffici giudiziari dimensionati rispetto alla effettiva domanda di giustizia della comunità. Un ufficio «ideale», insomma, che pur non potendo prescindere dai suddetti molteplici elementi, che, peraltro, tra essi interagiscono in misura

variabile, non può non essere in concreto designato che tenendo conto delle peculiarità o della straordinarietà locali. Una dimensione, quindi, non astratta e aprioristica ma effettiva e adeguata alle singole specificità.

Sorge, così, la necessità di frazionamento dei grandi uffici in modelli che, comunque, devono rispettare una soglia dimensionale minima e soprattutto garantire quel processo «giusto» e insieme «di durata ragionevole» cui la nostra Costituzione con la riforma dell'articolo 111 fa esplicito e solenne riferimento.

Del resto, il Consiglio superiore della magistratura, nella relazione al Parlamento sullo stato della giustizia del 1996, nel raccomandare l'abbandono del modulo organizzativo dello svolgimento delle funzioni giurisdizionali civili e penali per dar luogo a una formula che prevede l'esclusività dell'incarico di ogni magistrato, ipotizzava «un deciso intervento sulla consistenza degli organici negli uffici giudiziari, da dimensionare almeno sul livello di dieci unità». Nella stessa relazione, nel fornire un quadro sommario ma indicativo dell'attuale disomogenea situazione, l'organo di autogoverno evidenziava come «dei centosessantaquattro tribunali, solamente ottantacinque raggiungono la soglia di dieci unità di magistrati in organico e che tra quelli che non pervengono a questa dimensione minimale vi sono tribunali di due città capoluogo di distretto, e cioè L'Aquila e Campobasso, e quelli di altri ventinove capoluoghi di provincia».

Peraltro, la stessa relazione ministeriale allo schema di decreto legislativo, attuativo della delega prevista dall'articolo 1, comma 1, lettere i) e l), della legge 16 luglio 1997, n. 254, concernente l'istituzione delle sezioni distaccate di tribunale e dei tribunali delle

aree metropolitane, approvato dal Consiglio dei ministri in data 19 dicembre 1997, testualmente afferma che: «L'esperienza di questi anni ed il più recente impatto delle sentenze della Corte costituzionale in tema di incompatibilità del giudice penale dimostrano che un tribunale efficiente non dovrebbe avere un numero di giudici inferiore a quindici». Sempre il Consiglio superiore della magistratura, inoltre, nel parere espresso su tale schema di decreto, nel sottolineare l'assoluta e urgente necessità della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, rappresenta l'esigenza di «puntare su tribunali medi, che possono assicurare una migliore produttività».

Se si tiene conto di quanto sinora rappresentato, appare in tutta la sua evidenza l'anomalia che si riscontra nel circondario di S. Maria Capua Vetere.

Tale tribunale, il solo ad avere giurisdizione su quasi tutta la provincia di Caserta, città, questa, che è l'unico capoluogo di provincia a non essere sede di tribunale, ha una popolazione reale di non molto inferiore al milione di abitanti, distribuita in novantanove comuni su 2.639 chilometri quadrati di territorio. Quasi tutto il territorio del circondario si caratterizza, oltre che per la particolare densità abitativa, per la presenza di una consistente criminalità comune e di una agguerrita criminalità di natura associativa e di stampo camorristico.

Le rilevazioni statistiche, in più occasioni, hanno indicato la zona dell'«agro aversano» come quella che lamenta uno dei più alti tassi di criminalità di tutta l'Europa. La stessa Commissione del Consiglio superiore della magistratura, chiamata a occuparsi della situazione della criminalità organizzata nel Casertano, nella seduta del 5 giugno 1996, nel dare atto della «eccezionale vastità» di tale fenomeno, ebbe a rilevare che gli accertamenti eseguiti e le audizioni da essa effettuate avevano «consentito di ricostruire uno scenario allarmante della diffusione e virulenza della camorra in tale terri-

torio» e avevano delineato «un quadro di problematiche di complessa risoluzione derivante dalla complessità del fenomeno, specie per la operatività degli uffici giudiziari e più in generale di tutte le amministrazioni preposte all'accertamento ed alla repressione dei fatti di criminalità». A conferma di queste affermazioni, la Commissione, tra l'altro, evidenziava che «i casertani furono tra i primi gruppi criminali a porre in essere un accordo trilaterale fra camorra, impresa e politici» e che il condizionamento del voto da parte di tali organizzazioni criminali non si era limitato alle elezioni comunali e provinciali, ma si era esteso a quelle regionali e a quelle politiche. «Del resto», concludeva la Commissione, «l'infiltrazione camorristica nelle amministrazioni comunali casertane risulta documentata anche dai decreti presidenziali di scioglimento adottati, nel solo periodo settembre 1991-dicembre 1993, nei confronti di ben tredici consigli comunali della provincia di Caserta».

La presenza di una criminalità tra le più agguerrite, temibili e sanguinarie, rappresenta, come è da tutti riconosciuto, una delle principali ragioni di un generale degrado e del mancato sviluppo. La provincia di Caserta è, purtroppo, ai primi posti per disoccupazione, sottoccupazione, dispersione scolastica, micro e macrocriminalità, numero dei consigli comunali sciolti per infiltrazione camorristica; è agli ultimi posti per tenore di vita, reddito *pro capite* e vivibilità.

In questo contesto, il tribunale di S. Maria Capua Vetere, come si è detto, l'unico della provincia di Caserta, è ormai da anni, per una macroscopica, inspiegabile e inspiegata carenza di organico e di mezzi, ridotto a un avamposto abbandonato da tutti, un ufficio dove l'emergenza è diventata ordinarietà.

Questo tribunale, che per importanza viene indicato come il sesto in Italia, con un organico di appena ottanta magistrati deve far fronte alle esigenze della sede principale e di ben cinque sezioni distaccate, tra le quali quelle di Caserta, Aversa, Marcianise e Cari-

nola, tutte caratterizzate da onerosissimi carichi di lavoro e altissimi indici di litigiosità e criminalità.

Tale organico è palesemente insufficiente ad amministrare la giustizia in un circondario vasto, popoloso, che ha uno dei più alti indici di criminalità d'Europa e che vede un'allarmante concentrazione di pericolose e tristemente note famiglie camorristiche, dedite per lo più al traffico di sostanze stupefacenti, alle estorsioni, al commercio di armi e al controllo della prostituzione.

L'organico, già di per sé macroscopicamente sottodimensionato, soffre di frequenti vacanze, in quanto, tra l'altro, al tribunale, già dichiarato dal Consiglio superiore della magistratura, sede disagiata, sono spesso assegnati uditori che, completato il biennio, ottengono il trasferimento presso altra sede dove non sono richiesti ritmi di lavoro di così rilevante impegno come a S. Maria Capua Vetere.

Tale situazione ha creato un'allarmante pendenza dei procedimenti, la quale, tra i vari e gravissimi inconvenienti, porta, ad esempio, nel settore penale, a celebrare quasi solo i processi contro detenuti e costringe, nelle cause civili, a rinvii che ordinariamente vanno oltre il 2002, alimentando così una pericolosa sfiducia nella «istituzione giustizia» e la grande tentazione da parte di non pochi cittadini di ricorrere, per la risoluzione delle loro controversie, a forme alternative di «giustizia» gestite dalla criminalità organizzata, «capace» di assicurare «decisioni» rapide, «inappellabili» e meno costose. Nel recupero dei crediti, in particolare, «l'amministrazione» del settore avviene sempre più spesso per mano di ambienti legati alla criminalità, che assicurano con l'uso dell'intimidazione l'immediata soddisfazione delle pretese da parte dei debitori, i quali, a loro volta, sono spesso costretti a ricorrere a prestiti a interessi elevati, finendo così per alimentare un altro illecito e lucroso settore, quale quello dell'usura.

Il tribunale di S. Maria Capua Vetere ha attualmente un organico pressochè pari ai due terzi di quello di Palermo, ufficio che, per densità di popolazione, consistenza di fenomeni criminali e litigiosità, appare raffrontabile all'ufficio sammaritano. Anzi, quello palermitano ha nel settore penale carichi di lavoro minori rispetto a quelli di S. Maria Capua Vetere (11.688 processi a fronte di 13.346) e di poco superiori nel settore civile (21.370 rispetto a 18.142). In applicazione degli stessi indici, il rapporto degli organici del tribunale di Napoli e di quello di S. Maria Capua Vetere dovrebbe essere di due a uno, mentre attualmente è di ben cinque a uno. Quanto al numero di abitanti per ogni magistrato in servizio, va ancora sottolineato che per il tribunale di Napoli esso è pari a 4.645 e che per S. Maria Capua Vetere è di ben 10.654 (più del doppio).

A tutto il 1999 sono state registrate, malgrado l'impegno dei magistrati e del personale di cancelleria, pendenze che non possono non creare grande sconcerto, destinato a esacerbarsi o a svilire in una pericolosa rassegnazione qualora non si adottino immediati e definitivi rimedi: 83.942 procedimenti civili contenziosi; 6.395 procedimenti presso la sezione fallimentare; circa 60.000 presso la sezione controversie di lavoro e previdenza e assistenza obbligatorie (una pendenza che regge addirittura il confronto con un intero distretto di corte di appello: il distretto di Roma ne aveva, nel 1998, 64.152; quello di Palermo «appena» 16.956); circa 4.300 procedimenti penali in fase dibattimentale, tra competenza collegiale e monocratica (nel 2000 sono state celebrate oltre 700 udienze; ciascun magistrato ha un carico medio di 190 processi a competenza collegiale e di 60 processi a competenza monocratica); oltre 27.000 procedimenti contro noti davanti alla sezione del giudice delle indagini preliminari; 58 processi davanti alle due sezioni di corte di assise, le quali nell'anno 2000 hanno celebrato ben 251 udienze.

Se si tengono presenti tutti questi elementi nella loro reale e drammatica consistenza, appare più che giustificato proporre in provincia di Caserta l'istituzione di altro tribunale: quello di Aversa.

In provincia di Caserta, in tal modo, si potrà, finalmente, avere una distribuzione omogenea della popolazione su due uffici medi a favore dei quali si può ragionevolmente ipotizzare l'assegnazione di complessivi novanta-novantacinque giudici togati divisi equamente per ogni tribunale. Si verrà così, in ciascuno dei due circondari, a realizzare in concreto, per numero di magistrati, possibilità di specializzazioni professionali, numero degli abitanti, complessità e articolazione delle attività economiche e sociali che si svolgono sul territorio, domanda di giustizia e quant'altro, un tribunale dalle dimensioni ottimali che verrebbe ad assicurare la migliore funzionalità: quell'ideale di tribunale efficiente cui lo stesso Consiglio superiore della magistratura e lo stesso Ministero della giustizia hanno in più occasioni fatto riferimento.

La scelta della città per la sede del secondo tribunale ha una sua innegabile logica nel rilievo che Aversa è, da sempre, per popolazione (54.000 abitanti secondo l'ultimo censimento, ma di fatto vi risiedono 60-65.000 abitanti), posizione geografica, tradizioni socio-economiche e culturali, «il capoluogo» di quell'agro aversano che, come si è più volte ricordato, registra una delle più alte concentrazioni, in Italia e in Europa, di fenomeni di criminalità comune e organizzata. L'istituzione del tribunale in questa città avrebbe anche un significato emblematico, oltre a rappresentare il segno tangibile della particolare attenzione che lo Stato deve riservare a un territorio che da troppo tempo lotta quotidianamente per assicurarsi il bene fondamentale della convivenza civile.

Va segnalato, poi, che la popolazione di ciascuno dei due circondari è maggiore rispetto a quella di tanti altri tribunali per i quali non si è mai posto il problema di una

loro soppressione. Tanto per fare raffronti con regioni vicine alla Campania, va ricordato, ad esempio, che il tribunale di Cassino ha una popolazione di 210.000 abitanti, quello di Frosinone di 266.000, quello di Civitavecchia di 131.000, quello di Rieti di 188.000, quello di Viterbo di 256.000.

In particolare, per quanto riguarda il proposto tribunale di Aversa e quello di S. Maria Capua Vetere (così come questo risulterà disegnato a seguito dell'istituzione dell'altro ufficio giudiziario), va ricordato che in tali circondari la popolazione effettiva è significativamente maggiore rispetto a quella legale, poiché, tra l'altro, nella maggior parte dei comuni di tali circondari si sono formati da oltre un decennio consistenti insediamenti di cittadini extracomunitari che, per di più, sono anche quelli che incrementano la presenza di una criminalità dedita, generalmente, allo sfruttamento della prostituzione, al commercio e spaccio di sostanze stupefacenti e al contrabbando.

Anche il numero dei comuni rientranti in alcuni dei tribunali della regione confinante che sono stati portati ad esempio è mediamente inferiore a quello dei comuni che rientreranno in ciascuno dei due tribunali della provincia di Caserta: il circondario di Velletri e quello di Civitavecchia comprendono, infatti, rispettivamente ventuno ed otto comuni.

È appena poi il caso di rilevare, che la ubicazione di due tribunali in una sola provincia non costituirebbe, ovviamente, una eccezione; anzi, la provincia di Caserta, con la istituzione del nuovo tribunale rimarrebbe pur sempre quella con un numero minore di uffici giudiziari, dato che nella nostra geografia giudiziaria, in province che per vari parametri potremmo definire omologhe, se ne contano di più. Ad esempio, se ne trovano quattro in provincia di Messina (Barcellona Pozzo di Gotto, Messina, Mistretta e Patti), quattro a Salerno (Nocera Inferiore, Sala Consilina, Salerno e Vallo della Lucania), quattro a Cuneo (Alba, Cuneo, Mondovì e

Saluzzo), quattro ad Alessandria (Alessandria, Casale Monferrato, Tortona e Acqui Terme), tre a Chieti (Chieti, Lanciano e Vasto), tre a L'Aquila (L'Aquila, Avezzano e Sulmona), tre ad Avellino (Avellino, Ariano Irpino, Sant'Angelo dei Lombardi).

Per ultimo, ma non certo per ordine di importanza, va segnalato che con la risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 25 maggio 1994 furono ritenuti insopportabili alcuni tribunali in quanto collocati in zone ad alto tasso di criminalità organizzata. Tra le sedi interprovinciali furono individuati i tribunali di Locri, Palmi, Lamezia Terme, Marsala, Gela, Nola, Torre Annunziata, Nocera Inferiore e Barcellona Pozzo di Gotto. Se tale conclusione è ancora valida, e non può non esserlo, non può non convenirsi sulla improrogabile necessità di istituire il secondo tribunale, posto che lo stesso, quanto a popolazione e, in particolare, a tasso di criminalità, non ha, purtroppo, nulla da «invidiare» ai suddetti uffici.

L'istituzione del tribunale di Aversa non dovrebbe comportare particolari oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione dato, innanzitutto, che esso «assorbirebbe» l'ufficio della sezione distaccata che attualmente è ubicato in tale città.

Quanto al personale, va poi tenuto presente che, se in provincia di Caserta si vuole dare una «risposta» di giustizia «stabile» e degna di uno Stato di diritto, sarà indispensabile portare il numero dei magistrati del tribunale di S. Maria Capua Vetere a quello ritenuto complessivamente necessario per le due sedi. In tal caso, però, per tutto quanto osservato, la gestione in un'unica sede centrale sarà oltremodo complessa e problematica e sicuramente non si avrà l'inestimabile

beneficio di ricevere quei «risultati» di rapidità, efficienza e qualità del «servizio» che invece può assicurare l'equilibrata e ormai necessaria distribuzione degli affari civili e penali in due uffici.

Quanto all'edificio che dovrebbe ospitare l'istituendo ufficio giudiziario, va evidenziato che Aversa ha la fortuna di avere prestigiosi e vasti complessi monumentali e che, pertanto, uno di essi, opportunamente ristrutturato, potrebbe, per ampiezza e ricettività, essere destinato a sede del tribunale.

Ad ogni modo, va sottolineato che da tempo l'amministrazione comunale ha individuato come edificio per il nuovo tribunale - per la cui ristrutturazione ha già deliberato una spesa di più di 10 miliardi - il complesso monumentale di S. Domenico che, per valenza architettonica, per spazi a disposizione e per ubicazione, è una sede di assoluto prestigio e sicuramente idonea a soddisfare tutte le esigenze degli operatori di giustizia e dell'utenza.

L'articolo 1 della presente proposta prevede l'istituzione del tribunale di Aversa e della relativa procura e determina la competenza territoriale del circondario elencando i comuni in esso ricompresi.

L'articolo 2 autorizza il Ministro della giustizia a fissare gli organici e a procedere alle necessarie variazioni tabellari.

L'articolo 3 detta la disciplina transitoria degli affari pendenti al momento dell'entrata in funzione del nuovo ufficio giudiziario.

L'articolo 4 provvede in ordine alla copertura finanziaria.

L'articolo 5 prevede la data di entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Nel distretto della corte d'appello di Napoli sono istituiti il tribunale di Aversa e la procura della Repubblica presso il tribunale di Aversa.

2. Il tribunale di Aversa ha giurisdizione sul territorio dei seguenti comuni: Aversa, Carinaro, Casal di Principe, Casaluce, Casapesenna, Castel Volturno, Cesa, Frignano, Gricignano di Aversa, Lusciano, Orta di Atella, Parete, San Cipriano d'Aversa, San Marcellino, Sant'Arpino, Succivo, Teverola, Trentola Ducenta, Villa di Briano, Villa Literno.

## Art. 2.

1. Il Ministro della giustizia è autorizzato a determinare, con propri decreti, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nell'ambito dei ruoli organici del Ministero, l'organico del tribunale di Aversa, avuto riguardo ai carichi di lavoro verificatisi nel triennio precedente nei territori compresi nel circondario di cui all'articolo 1, e a fissare la data di inizio del funzionamento del predetto ufficio giudiziario.

2. Il Ministro della giustizia è autorizzato ad apportare le necessarie variazioni alle tabelle annesse all'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni.

## Art. 3.

1. Alla data di inizio del funzionamento dell'ufficio giudiziario previsto all'articolo 1, gli affari civili e penali pendenti davanti

al tribunale ordinario di S. Maria Capua Vetere ed appartenenti, ai sensi della presente legge, alla competenza per territorio del tribunale di Aversa, sono devoluti alla cognizione di quest'ultimo ufficio fatta eccezione per le cause civili già assegnate in decisione e per i procedimenti penali per i quali è stato già dichiarato aperto il dibattimento.

#### Art. 4.

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in lire 2500 milioni per l'anno 2001, si provvede, quanto a lire 1.000 milioni, mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia, e, quanto a lire 1.500 milioni, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni di bilancio.

#### Art. 5.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.