

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1411

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore FASSONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 2002

—————

Delega al Governo per la revisione e la razionalizzazione
delle sedi e degli uffici giudiziari

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La revisione della geografia giudiziaria è tema dibattuto da decenni, e da decenni in posizione di stallo a causa soprattutto delle forti resistenze locali, che, operando per lo più trasversalmente, dissuadono qualsiasi forza politica dall'assumere con impegno questo obiettivo come prioritario nel miglioramento dell'amministrazione della giustizia.

1. Va ricordato che questa riforma, oltre ad essere ripetuta in ogni programma ed in ogni dichiarazione di intenti, era ed è tuttora imposta da un preciso dettato di legge, risalente a ben quattordici anni or sono: l'articolo 41 delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, infatti, prevedeva come transitoria la situazione delle procure della Repubblica promiscue «fino alla data di entrata in vigore della legge di revisione delle circoscrizioni dei tribunali ordinari». Il fatto che la riforma del giudice unico di primo grado abbia rimosso oggettivamente l'esistenza delle procure promiscue, e il problema relativo, non toglie valore all'indicazione racchiusa nella norma citata: il nuovo codice di procedura penale è nato considerando come sua appendice necessaria la revisione della geografia giudiziaria, ma le riforme successive, lungi dall'affievolire l'esigenza, l'hanno ancor più sottolineata.

Nel momento presente, un disegno di legge governativo (atto Senato n. 1296) mostra di voler affrontare la materia, prevedendo, nel suo articolo 8, una delega al Governo medesimo «al fine di razionalizzare la distribuzione degli uffici giudiziari nel territorio dello Stato». Ma il lodevole obiettivo

della razionalizzazione si specifica poi nella previsione di eventuali «nuove corti d'appello, nuovi tribunali ovvero nuovi uffici del giudice di pace», che sembra muoversi più nella direzione dell'aumento che in quella della riduzione degli uffici. Di tal che è legittimo dubitare che per quella via si pervenga davvero ad una revisione razionale della geografia giudiziaria.

Resta, dunque, il problema politico del conciliare la suddetta esigenza con quella, anch'essa plausibile, di non privare il territorio di una certa «giustizia di prossimità». E poichè l'esperienza insegna che, a fronte di qualsiasi ipotesi di riforma in materia, le resistenze saranno cospicue, di esse occorre farsi carico per proporre un piano di intervento che abbia la sua praticabilità e che tenga conto di vari fattori, taluni tradizionali, altri di più recente emersione.

2. Il primo aspetto, politicamente spendibile per il suo alto coefficiente di ragionevolezza, è dato dall'esigenza di una migliore utilizzazione delle risorse umane e materiali nel settore della giustizia. Il processo è strumento costoso e delicato, ad alta professionalità e tecnicità. Ciò porta a sopprimere, o quanto meno a razionalizzare, le sedi di esigua dimensione, in cui il limitato flusso di lavoro si traduce in sottoutilizzo e dequalificazione del personale.

Un ufficio molto piccolo quasi sempre ha una «produttività» molto bassa, che si traduce nello spreco di una quota dell'organico. Esso inoltre: non consente una sia pur limitata specializzazione dei magistrati, e questa competenza universale ma non approfondita genera, a sua volta, una giurisprudenza incerta allorchè si debbano affrontare materie ad alto tasso di specializzazione, e quindi riduce l'aspettativa di risultato alla quale il cit-

tadino ha diritto; versa in gravi difficoltà non appena taluno dei magistrati si ammala o è trasferito; è soggetto a rapido *turn over* da parte dei giudici valenti, che appena possibile cercano sedi più qualificate, e, viceversa, subisce il lungo stazionamento dell'opposta tipologia di magistrati; rischia le conseguenti incrostazioni e i legami non limpidi che più facilmente si intrecciano nei piccoli centri e nelle lunghe permanenze; è fatalmente in difetto di locali, di strutture e di esperienze quando per avventura è sede di un processo di dimensioni eccezionali (si veda, infatti, l'articolo 6 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4).

A rovescio gli uffici troppo grandi presentano inconvenienti speculari. Essi finiscono facilmente con l'ospitare nicchie di scarsa laboriosità, per la difficoltà dei controlli; producono un eccesso di specializzazione, che abbatte la pluralità di esperienze; parcellizzano il processo, con esiti di deresponsabilizzazione; esigono un eccesso di impegno organizzativo, che proietta alcuni magistrati del tutto al di fuori dall'attività giurisdizionale in senso proprio; sono causa di grave disorientamento per il cittadino utente, e spesso anche per il professionista che li deve frequentare.

Il primo obiettivo, pertanto, che una riforma di questo tipo deve proporsi è quello di individuare la dimensione ottimale dell'ufficio giudiziario e, sia pure con l'elasticità dovuta, cercare di ricondurre il più possibile di uffici nell'ambito di quella dimensione.

Sul fronte opposto, merita considerazione l'esigenza di non sguarnire il territorio di ogni presidio giudiziario, la cui rimozione, spesso accompagnata alla perdita di altri servizi pubblici e di altre utili presenze, può diventare concausa di declino della zona, oltre che di disagi della popolazione e di minor controllo della criminalità.

3. Il bilanciamento tra queste esigenze, che possiamo considerare tradizionali, e che in effetti ha già registrato un primo approccio attraverso la razionalizzazione delle ex sedi distaccate di pretura, oggi deve farsi carico anche di fenomeni più recenti. Il più evidente di questi è la crescente necessità di specializzazione dei magistrati, voluta dall'affacciarsi di materie a sempre maggior grado di tecnicismo, dal raccordo con ordinamenti sovranazionali, e all'opposto con settori e legislazioni particolaristici, dalla sofisticazione delle condotte criminali, e dalla sempre più ampia proiezione sociale degli effetti di molte decisioni.

Nè si possono trascurare le molteplici sentenze della Corte costituzionale in tema di incompatibilità, le quali, sancendo il divieto per i giudici di conoscere ulteriormente del singolo processo quando hanno già effettuato talune valutazioni all'interno del medesimo, esigono per ciò stesso una cospicua dilatazione degli organici degli uffici.

A rovescio, sul fronte dell'attenzione alle esigenze di una «giustizia di prossimità», si deve considerare che l'attribuzione al giudice di pace di una competenza penale e di una più ampia competenza civile ha introdotto nell'ordinamento una nuova figura di magistrato «di vicinato», assai diffuso sul territorio e idoneo ad amministrare quella giustizia del quotidiano che rappresenta il vero valore meritevole di tutela in questa materia.

Ulteriore punto di riflessione è il fatto che molte funzioni amministrative già affidate all'autorità giudiziaria sono ora assegnate all'autorità amministrativa, ex articoli 228 e seguenti del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51. Ne discende che una parte della burocrazia certificatoria, che affliggeva i cittadini e giustificava le richieste di uffici di prossimità, è stata progressivamente smantellata, e riduce di molto il disagio nascente da una eventuale riduzione della presenza giudiziaria in loco. Così come non va dimenticato non solo che le comunicazioni sono diventate molto più agevoli di un tempo, ma so-

prattutto che il «servizio giustizia» (a differenza di altri, la cui ventilata soppressione crea allarmi assai fondati, come avviene per la scuola montana, l'ufficio postale, la farmacia o simili) è un bene ad utilizzo assai sporadico da parte dei cittadini, tanto che ai più accade di non farvi mai o quasi mai ricorso, nell'intero arco della vita.

Dunque molti di quelli che erano gli argomenti «di campanile» possono essere superati, non perchè irrilevanti, ma perchè in gran parte affievoliti da recenti riforme.

4. Per individuare secondo quali direttrici strutturare l'intervento riformatore, conviene esaminare le linee di tendenza manifestatesi in un lungo arco di tempo e valutare se esse abbiano dato o meno una buona prova.

Il criterio che si palesa con maggiore immediatezza è quello del progressivo accentramento delle funzioni giudiziarie che hanno in sè un qualche connotato di specializzazione, cui si contrappone una speculare diffusione delle competenze ordinarie.

Appartengono al primo percorso il regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, che ha centralizzato i tribunali per i minorenni a livello di distretto; similmente è avvenuto per le corti di assise, a livello di circolo (legge 10 aprile 1951, n. 287); per il tribunale e gli uffici di sorveglianza, aventi competenza rispettivamente distrettuale e pluri-circondariale (legge 26 luglio 1975, n. 354); per il tribunale del riesame, istituito dapprima su base provinciale (legge 12 agosto 1982, n. 532) e poi distrettuale (decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 553, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 652); per la procura distrettuale antimafia, per il correlativo giudice per le indagini preliminari, e per la procura nazionale antimafia (decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 gennaio 1992, n. 8); nonchè per altre situazioni di minore impatto statistico ma di non minore signifi-

cato (quale il tribunale per i brevetti comunitari, *ex* legge 26 luglio 1993, n. 302; un analogo accentramento si profilava per la materia societaria, ma la legge 3 ottobre 2001, n. 366, ha accantonato questo tipo di intervento).

La seconda linea di tendenza è quella della diffusione sul territorio delle funzioni ordinarie, che si è manifestata dapprima con la progressiva estensione delle competenze del pretore (il quale, fino al 1989, aveva distribuzione più capillare dei tribunali, e anche ora, dopo l'istituzione del giudice unico, conserva il retaggio delle antiche sezioni staccate di pretura nella forma delle sezioni staccate di tribunale, ove si trattano gli affari demandati al giudice unico in composizione monocratica) e da ultimo si è espressa attraverso l'istituzione del giudice di pace, seguita dall'attribuzione al medesimo di una competenza anche penale (legge 24 novembre 1999, n. 468, e decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

Nessuna di queste linee di tendenza ha registrato nei decenni un'inversione di rotta che significasse una sua sconfessione (solo in ordine al tribunale per i minorenni si constatano propositi di un maggiore decentramento, che tuttavia non giungono a suggerire una sua collocazione a livello di circondario). Si tratta quindi di proseguire su queste direttrici, tenendo conto delle riforme intervenute di recente.

5. Due leggi emanate nella XIII legislatura hanno evidenziato, sia pure timidamente, l'esigenza di individuare, e poi di realizzare, una dimensione ottimale degli uffici giudiziari. Si tratta della legge delega istitutiva del giudice unico (legge 16 luglio 1997, n. 254, attuata con il decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51) e della legge delega sui cosiddetti tribunali metropolitani (legge 5 maggio 1999, n. 155, e successivo decreto legislativo 3 dicembre 1999, n. 491).

La prima persegue l'obiettivo di ampliare gli organici troppo piccoli attraverso l'unifi-

cazione degli uffici. La seconda persegue l'obiettivo inverso di alleggerire gli organici troppo grandi, attraverso l'istituzione di nuovi tribunali limitrofi (ma in numero di due soltanto), e soprattutto attraverso lo scorporo di territorio verso i tribunali contigui.

Entrambe le leggi raggiungono solo parzialmente lo scopo, ma indicano la via da seguire. Le riflessioni svolte sul tema dell'ampiezza ottimale dell'organico degli uffici giudiziari non hanno prodotto (nè, forse, potevano produrre) una risposta univoca e condivisa, ma hanno individuato almeno un ordine di grandezza al quale è bene ricondurre gli organici degli uffici giudiziari.

Esso deve consentire, sul fronte della dimensione minima, di attuare una certa quale specializzazione dei magistrati (e di riflesso la formazione di *pool* negli uffici di procura); di rimediare alle molteplici incompatibilità sancite dalla Corte costituzionale e dalle leggi; di assorbire gli inconvenienti derivanti dalle assenze e dai trasferimenti (a loro volta già meglio fronteggiabili attraverso l'istituzione dei magistrati distrettuali, *ex* articolo 4 della legge 13 febbraio 2001, n. 48); di realizzare risparmi per quanto concerne determinate strutture (aule *bunker*, carcere di prossimità, biblioteca qualificata, servizi informatici particolari, e simili).

Va aggiunto che un organico di questa dimensione permetterebbe altresì di realizzare una «controriforma» molto sollecitata, e cioè il ritorno del tribunale del riesame nel capoluogo di provincia, anzichè nel solo capoluogo del distretto (al quale è stato trasferito nel 1996 proprio per l'insufficienza di molti tribunali provinciali a reggere la doppia competenza). Con tutta la prudenza e l'approssimazione del caso, si può ritenere che un organico ideale non dovrebbe scendere al di sotto di quindici unità, e possibilmente tendere alla ventina.

Sul versante opposto, della dimensione massima, è opinione diffusa che l'organico dell'ufficio giudiziario non deve essere così esteso da spezzare il rapporto quotidiano e

agevole tra le varie unità, e soprattutto tra il dirigente ed i magistrati, nè tale da costringere ad una moltiplicazione di funzioni amministrative ed organizzative, che assorbono per intero il dirigente o addirittura una pluralità di magistrati, così da snaturarne le professionalità. E' notorio che proprio gli uffici elefantiaci sono quelli che nascondono le sacche più sgradevoli di scarsa laboriosità. Anche a questo riguardo, con la debita elasticità, si può ritenere che l'organico non dovrebbe mai superare il centinaio di unità, e possibilmente addirittura la soglia di 70-80 unità.

I due estremi ora detti (circa 15-20 e circa 80-100 unità) non devono evidentemente funzionare da «letto di procuste» aritmetico, sopprimendo chi sta sotto e scorporando chi sta sopra i due livelli. Ma certo possono e debbono fungere da orientamento nell'intervento razionalizzatore, al quale deve comunque accompagnarsi una preventiva ricerca di quale sia il carico di lavoro ottimale per ciascun magistrato, sia pure con l'elasticità e la prudenza che esige la quantificazione di un lavoro delicato e atipico come quello del magistrato.

6. Accanto al criterio della dimensione ottimale, si colloca un'indicazione di opportunità, quella di non moltiplicare e non divaricare eccessivamente i livelli amministrativi dei servizi presenti su un certo territorio, che spesso sono già di per sè assai frastagliati. Perciò sembra opportuno far coincidere, tendenzialmente, il distretto con la regione e il circondario con la provincia (la città metropolitana, di recente ingresso nella Costituzione, non introduce alterazioni al disegno, concernendo solamente i grandissimi centri, ai quali già si indirizza la tematica della dimensione massima). Resta aperta, ovviamente, la possibilità di conservare tribunali sub-provinciali o di sopprimere tribunali provinciali quando specifiche esigenze lo giustificano (e altrettanto si dica per le corti di appello in relazione alla dimensione regio-

nale), ma la linea di tendenza sembra dover essere quella.

7. Infine, sempre nella prospettiva di conciliare razionalizzazione e tutela del territorio, la soppressione di determinati tribunali o corti non potrà significare - come sempre la si è interpretata nel passato, e come ancora oggi la si legge nelle molteplici manifestazioni di allarme locale - la totale rimozione dell'ufficio giudiziario. Un presidio giudiziario deve permanere, e permarrà in ogni caso come sede staccata del tribunale, o della corte, ai quali la sede verrà connessa: quindi, quel particolare territorio conserverà comunque un ufficio chiamato a trattare tutti gli affari devoluti al giudice in composizione monocratica, vale a dire all'incirca l'80 per cento del volume complessivo.

Correlativamente, la riforma si presenta come occasione favorevole per prevedere la presenza, presso la sezione staccata del tribunale, anche di un ufficio di procura della Repubblica, pur esso concepito come articolazione dell'ufficio di procura presso il tribunale. Una riforma di questo genere consente una maggiore vicinanza con gli organi di polizia operanti sul territorio, una contiguità con l'ufficio del giudice delle indagini preliminari, un raccordo meno faticoso con il giudice di pace e una giustificazione dell'edilizia penitenziaria decentrata.

Questa mitigazione delle soppressioni radicali, e la connessa correzione in tema di procure della Repubblica, rendono assai più accettabile l'intervento riformatore.

8. Passando ad una prima individuazione dei confini di tale intervento, si deve rilevare che la riforma del giudice unico di primo grado ha già arrecato un sensibile beneficio, cancellando di per sè le posizioni di estrema esiguità dell'organico. I tribunali che prima avevano un organico minimo di 4 unità (con pretura e procura contigue aventi a loro volta un organico minimo di 3 unità), ora, avendo accorpato la pretura, contano su almeno 7 unità. E così progressivamente.

Ciò significa che tutti gli uffici i quali prima avevano un organico intorno alle 10 unità, ora vengono già a trovarsi assai prossimi all'organico ritenuto ideale. Tuttavia molti ne restano ancora lontani, anche per il fenomeno non sempre provvido del moltiplicarsi delle province.

Su 106 province, solo 77 sono oggi sede di un tribunale che conta almeno 15 giudici. Dunque ben 29 non raggiungono la soglia ritenuta minima, e 9 non superano nemmeno le 10 unità. In due casi la soglia minima non è raggiunta neppure dal capoluogo di regione (Campobasso e L'Aquila). Per converso, su 165 tribunali, 59 sono sub-provinciali. Applicando con rigore la somma dei due criteri sopra enunciati, dovrebbero essere soppressi ben 88 tribunali, 59 perchè sub-provinciali, e 29 perchè sottodimensionati sebbene aventi sede nel capoluogo di provincia.

I criteri anzidetti, tuttavia - come già si è anticipato - non possono venir applicati in modo automatico. Per intanto è del tutto giustificato conservare i tribunali sub-provinciali che hanno un volume d'affari, e quindi un organico, ampio e bastevole a perseguire gli obiettivi di cui si è detto. Essi sono (salvi errori dovuti a mutamenti recenti), in numero di 11, e precisamente Busto Arsizio, Monza, Velletri, Torre Annunziata, Nocera Inferiore, Santa Maria Capua Vetere, Trani, Palmi, Locri, Termini Imerese e Marsala.

Un ulteriore correttivo discende dalla necessità di avere riguardo a determinate specificità locali, prevalenti rispetto all'esigenza di conseguire una dimensione ottimale. Si tratta di quelle aree nelle quali il presidio giudiziario completo (cioè non la sola sede staccata, ma anche il tribunale e la procura) è richiesto o dalla geografia o da peculiarità socio-economiche. Di queste problematiche si è già fatta carico la legge 16 luglio 1997, n. 254, istitutiva del giudice unico, prevedendo per la istituzione delle sedi staccate del tribunale un'attenzione specifica a «estensione del territorio, numero di abitanti,

difficoltà di collegamenti, indice di contenzioso sia civile che penale». Questi parametri vanno ripresi, se mai aggiungendone altri, quali l'elevato indice di criminalità organizzata e la presenza di importanti insediamenti produttivi o commerciali.

Di regola, tribunali sub-provinciali di questo genere hanno già un organico consistente, che li sottrae di per sè alla prospettiva di una soppressione, ma vi sono alcune realtà da valutarsi oculatamente, soprattutto sotto il profilo della difficoltà delle comunicazioni, per le quali la deroga appare giustificata. A questi parametri deve fare riferimento una oculata delega.

9. La citata legge n. 155 del 1999, sui tribunali metropolitani, non ha purtroppo risolto, se non in misura modesta e inadeguata, il problema dei grandissimi uffici. Delle tre vie d'uscita che essa prospettava per alleggerirne le dimensioni, l'una (l'istituzione di tribunali vicini, per sottrarre competenza territoriale) è stata pochissimo usata, per ragioni di costi, e non è da incoraggiare, perchè accresce il numero degli uffici senza una reale utilità, sposta i cittadini del concentrico, con poca attenzione alle loro esigenze, e soprattutto non alleggerisce se non in minima misura la congestione dei grandissimi tribunali, poichè il capoluogo continua a gravitare tutto sull'ufficio che ha ivi sede.

L'altra formula (annessione di territorio ai tribunali vicini) è stata quella più praticata, ma si è rivelata poco fruttuosa. Il trasferimento degli affari dal grande ufficio a quello periferico non supera il valore del 10 - 20 per cento nel migliore dei casi, ed è causa di disagio per i cittadini. Ridurre un organico da 200 a 170 unità non è la soluzione del problema, anche perchè si è constatata una forte tendenza dei tribunali metropolitani a non cedere organico, asserendo che l'alleggerimento serve appena a riequilibrare il carico di lavoro.

Dunque diventa indispensabile utilizzare la terza ipotesi di lavoro, che invece non ha avuto alcuna applicazione: l'articolazione

del tribunale metropolitano in più uffici (la «suddivisione territoriale del comune capoluogo», di cui parla l'articolo 1 comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 1999, n. 155). Ciò può avvenire nel senso orizzontale o geografico, e cioè frazionando l'area urbana e para-urbana in aree settoriali distinte, ciascuna facente capo ad un ufficio; ovvero nel senso verticale o giuridico, e cioè costituendo distinti uffici aventi competenza nei settori civile e penale (il che comporta che il frazionamento si limiti a due unità, ancora insufficienti nel caso di uffici che contano parecchie centinaia di unità).

Non va taciuto che la formula più opportuna, e cioè quella del frazionamento in varie unità compiute e settoriali, presenta problemi ordinamentali. Se si attribuisce a ciascun ufficio una piena autonomia, la mobilità del personale tra l'una e l'altra unità dovrà realizzarsi nelle forme del concorso; si creeranno doppioni talora non necessari o antieconomici (ufficio corpi di reato, sala intercettazioni, economato, e simili) e soprattutto sorgerà l'esigenza (quanto meno per gli uffici di Procura) di un coordinamento superiore che riconduca le articolazioni ad unità, almeno direttiva.

Sembra quindi preferibile costituire delle articolazioni nettamente distinte quanto a competenze, sede, organico e strutture (del tipo tribunale - 1, 2, 3 e così via), ma mantenere un vertice unitario presso una di esse, individuando una nuova figura di capo dell'ufficio per ciascuna unità, a somiglianza dell'aggiunto per gli uffici di procura.

10. Un forte intervento razionalizzatore deve essere effettuato anche a proposito delle corti di assise e delle corti di appello.

La competenza delle corti di assise è stata progressivamente ridotta, ed è attualmente assai limitata. La riforma del rito abbreviato, introdotta dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, ha reso particolarmente appetibile questo rito quando la pena edittale molto elevata (tipica dei delitti di assise) fa sì che la

riduzione della medesima, dovuta al rito, sia cospicua: cosicchè gran parte dei delitti di omicidio oggi vedono celebrarsi il processo davanti al giudice dell'udienza preliminare.

I circoli individuati ai sensi della citata legge 10 aprile 1951, n. 287, sono ben 124, e la stragrande maggioranza di essi svolge un lavoro minimo, talora addirittura nullo, ieri con notevole spreco di danaro, per effetto dell'indennità giornaliera erogata anche per i giorni in cui non si tiene udienza, ai sensi dell'articolo 36, comma 6, della citata legge n. 287 del 1951, come sostituito dall'articolo 12 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273 (opportunamente la legge finanziaria 2002 ha abrogato la predetta norma), oggi comunque con dispendio di attività per l'aggiornamento degli elenchi dei giudici popolari, le estrazioni, le convocazioni e gli altri incumbenti, a fronte di un'attività effettiva estremamente modesta nella maggior parte dei casi.

Applicando il criterio per cui le funzioni, per così dire, specializzate devono essere concentrate, e considerando l'esiguità del carico attuale, si può proporre che le corti di assise vengano localizzate solamente nel capoluogo di provincia e che si adotti, anche a questo riguardo, il doppio correttivo di cui sopra, sopprimendole là dove, nel corso degli ultimi cinque anni, non abbiano tenuto un numero minimo di udienze (si può ipotizzare la cifra di almeno 25 all'anno), e mantenendole, al contrario, anche nelle sedi sub-provinciali nelle quali questa cifra sia stata varcata.

11. Per quel che riguarda, invece, le corti di appello, è nota la resistenza ad un discorso razionalizzatore, ed anzi la sollecitazione a moltiplicarne il numero, per cui l'approccio al problema deve essere condotto anche in chiave prospettica.

Non si può trascurare che la legge istitutiva del giudice unico di primo grado ha devoluto alle corti «l'appello nelle materie civili nelle quali è competente il tribunale» (articolo 1, comma 1, lettera p), della legge

16 luglio 1997, n. 254), con ciò aumentando la competenza. E va detto altresì che l'esigenza di specializzazione, pur sussistendo anche in questo grado del giudizio, è meno marcata che nel primo grado, sia per la maggiore anzianità ed esperienza dei magistrati delle corti, sia perchè nelle corti non si svolge, di regola, attività investigativa, sia infine perchè il giudizio di appello è un sostanziale ripercorrimto di vicende già diseguate da altri, e quindi si attenua notevolmente il bisogno di una accurata competenza specialistica nei vari campi.

Ciò non toglie che anche in questo campo sia necessaria un'opera di prudente razionalizzazione. La corte d'appello e la procura generale assommano un cospicuo numero di figure professionali di alto grado, che non è opportuno dilatare, per ragioni di economia e di efficienza. E' opinione diffusa e ormai condivisa che il nostro sistema non può permettersi il lusso di un modello processuale sofisticato e garantista come quello accusatorio, e nello stesso tempo un sistema di impugnazioni universale e laborioso come quello ereditato senza mutazioni dal modello inquisitorio (le considerazioni valgono anche, *in parte qua*, per il processo civile). Anche il nuovo disposto dell'articolo 111 della Costituzione (La legge assicura «la ragionevole durata» del processo) è diventato una vera e propria sollecitazione di rango costituzionale affinché si metta mano quanto prima ad una semplificazione del sistema delle impugnazioni, posto che esso rappresenta uno dei campi che più incidono sulla durata del processo medesimo: e ciò porta a pensare ad una futura contrazione del lavoro delle corti.

A ciò si deve aggiungere che il giudice di pace appare destinato ad aumentare la sua competenza e rilevanza e - che resti o meno invariato il regime di impugnazioni delle sentenze di tale giudice - il suo secondo grado di giudizio pare attestato ormai a livello non di corte ma di tribunale. Nè si deve trascurare la considerazione che il pro-

cesso di secondo grado è un processo essenzialmente cartaceo e professionale, nel quale il cittadino è raramente coinvolto in modo personale: ciò riduce di molto l'esigenza della giustizia di prossimità, che deve bilanciare l'opposta semplificazione.

La conclusione è quella di puntare tendenzialmente alla coincidenza delle corti d'appello con il capoluogo di regione; di fare ricorso, se del caso, alle sezioni distaccate, con l'utilizzo di figure professionali di tipo vicario per i ruoli apicali (attribuendo il ruolo di capo dell'ufficio al presidente della prima sezione, ovvero all'avvocato generale); di individuare la soglia di 10 consiglieri come entità minima dell'organico, tale cioè da consentire la formazione di almeno due sezioni di consistenza adeguata; di fare salva anche in questo campo la possi-

bilità di deroga nell'una e nell'altra direzione quando circostanze particolari (distanze geografiche o carico di lavoro) lo consiglino.

Attualmente esistono sette corti sub-regionali (Brescia, Caltanissetta, Catania, Lecce, Messina, Reggio Calabria e Salerno) e tre sezioni staccate (Bolzano, Sassari, Taranto). Inoltre talune corti, pur costituendo l'unico ufficio di secondo grado della regione, hanno un volume di affari e un organico decisamente esigui (tali sono Campobasso, Perugia, Potenza e Trento, in cui il numero dei consiglieri varia da 5 ad 11).

Alla luce di quanto detto, talune delle corti sub-regionali, e anche taluna delle corti capoluogo, potranno essere trasformate in sede distaccata; mentre non è esclusa l'istituzione di qualche ulteriore sezione distaccata.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, intesi ad attuare una più razionale distribuzione ed organizzazione degli uffici giudiziari, sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) individuare, attraverso criteri e metodi obiettivi, il carico di lavoro di ciascun tribunale e di ciascuna corte d'appello, e definire l'organico confacente ad ognuno di essi, sulla base della produttività media esigibile da un magistrato;

b) individuare, attraverso rilevazioni obiettive, che considerino in particolare l'esigenza di specializzazione, le incompatibilità processuali e l'efficacia dell'organizzazione, quale sia la dimensione ottimale di un ufficio unico di primo grado e di una corte di appello, sia per quanto attiene l'organico minimo, sia per quello massimo;

c) rivedere le circoscrizioni degli uffici unici di primo grado, prevedendo tendenzialmente la conservazione di quelli che giustificano un organico non inferiore alla soglia minima individuata ai sensi della lettera *b)*, ed altresì una loro coincidenza con il capoluogo della provincia;

d) sopprimere gli uffici giudiziari subprovinciali, ed altresì quelli provinciali il cui organico non giustifichi la presenza di almeno quindici giudici, o di quel valore individuato ai sensi della lettera *b)*;

e) prevedere che i tribunali, il cui organico sia sensibilmente superiore a quello individuato come massimo ottimale ai sensi della lettera *b)*, siano frazionati in due o più uffici equiordinati, con previsione di ade-

guate strutture di coordinamento metropolitano;

f) prevedere, nelle sedi destinate ad essere soppresse in forza dei criteri di cui alle lettere *c)* e *d)*, il permanere di sezioni staccate del tribunale, aventi competenza per tutti gli affari devoluti al giudice unico di primo grado in composizione monocratica;

g) prevedere che la competenza residua sia attribuita al tribunale del capoluogo di provincia; prevedere inoltre che, qualora la soppressione investa il tribunale del capoluogo, la competenza sia attribuita ad uno o più dei tribunali vicini, secondo i criteri del minor disagio per l'utenza, della facilità di accesso, della equa distribuzione del carico di lavoro, o di altre considerazioni di natura socio-economica specifiche del territorio in oggetto;

h) prevedere che nelle sedi destinate a conservare solamente la competenza monocratica permanga una sezione staccata anche dell'ufficio della procura della Repubblica;

i) definire l'organico appropriato di ciascuna delle sezioni staccate di tribunale e di procura della Repubblica;

l) prevedere una possibilità di deroga alla soppressione, prevista ai sensi delle lettere *c)* e *d)*, a favore delle attuali sedi di tribunale nel cui circondario sia presente un elevato indice di criminalità organizzata, ovvero che presentino notevoli difficoltà di collegamento con il previsto ufficio unico di primo grado, ovvero che siano sede di importanti insediamenti produttivi o commerciali;

m) prevedere che le corti di assise abbiano sede unicamente presso gli uffici unici di primo grado e sempre che, nel triennio precedente, la corte abbia tenuto un numero di udienze mediamente non inferiore a venticinque per anno, ovvero quando a tale entità si prevede che la corte possa giungere per effetto dell'accorpamento dei circoli;

n) prevedere che le corti di appello coincidano tendenzialmente con il capoluogo della regione; che siano soppresse anche le

corti d'appello aventi sede nel capoluogo di regione, qualora l'organico ad esse confacente non raggiunga il livello minimo ottimale individuato ai sensi della lettera *b*); che le sedi di corte d'appello da sopprimere siano trasformate in sezione staccata della corte del capoluogo, ovvero di altro capoluogo più idoneo secondo i criteri di cui alla lettera *g*); che siano conservate le corti sub-regionali il cui organico superi i venti consiglieri; che siano eventualmente istituite nuove sezioni staccate, qualora specifiche circostanze locali lo esigano, e sempre che l'organico da attribuire alle medesime non sia inferiore a dieci consiglieri.

2. Il Governo è altresì delegato ad adottare, entro lo stesso termine di cui al comma 1, uno o più decreti legislativi recanti le norme necessarie al coordinamento delle disposizioni dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al medesimo comma con tutte le altre leggi dello Stato, nonchè la necessaria disciplina transitoria relativa ai procedimenti pendenti presso gli uffici dei quali è disposta la soppressione o la nuova costituzione o la variazione di competenza.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui ai commi 1 e 2 sono trasmessi al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati almeno sessanta giorni prima della scadenza del termine di cui al comma 1. Le competenti Commissioni permanenti esprimono un motivato parere entro il termine di quaranta giorni dalla data della trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza del parere.

Art. 2.

1. Con decreto del Ministro della giustizia, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, è determinato il nuovo organico degli uffici interessati dalle modifiche adottate in applicazione della presente legge.

2. I magistrati già assegnati agli uffici dei quali è disposta la soppressione entrano di diritto a far parte dell'organico, rispettivamente, dei tribunali e delle corti di appello cui sono trasferite le funzioni degli uffici soppressi, anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze. Per i magistrati titolari dell'ufficio di presidente di tribunale o di procuratore della Repubblica si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, e successive modificazioni.

3. I magistrati onorari, già addetti quali giudici onorari o vice procuratori onorari ai tribunali o alle procure della Repubblica dei quali è disposta la soppressione, sono addetti di diritto ai tribunali ed alle procure della Repubblica cui sono trasferite le funzioni degli uffici soppressi.

