CAMERA DEI DEPUTATI N. 4582

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FUMAGALLI CARULLI, SANGALLI, BARUFFI, BONFERRONI, BORRUSO, BUFFONI, BORRA, ALESSI, BIANCHI, CARRUS, CIOCCI CARLO ALBERTO, GELPI, GOTTARDO, MANFREDI, MERLONI, NICOTRA, ORSENIGO, PAGANELLI, PATRIA, PORTATADINO, RABINO, SAPIENZA, SAVIO, SINESIO, TORCHIO, VAIRO, ZOPPI, SANESE, FORMIGONI, ARTIOLI

Presentata il 14 febbraio 1990

Istituzione delle preture circondariali equiparate

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge 1° febbraio 1989, n. 30, ha ritenuto di rispondere all'esigenza, largamente diffusa nell'opinione pubblica, di adeguare l'organizzazione delle strutture giudiziarie alle dinamiche della « società complessa ». Difatti l'incremento demografico, l'insorgere di fattispecie giuridiche nuove – specie nel campo civile e commerciale –, la recrudescenza della grande e piccola criminalità avevano da tempo reso per certi versi anacronistica la struttura delle preture mandamentali, spesso frutto di situazioni economico-sociali risalenti ad epoche assai remote, e perciò non più in grado di rispondere a quella « domanda di giustizia » che è sempre più diffusa nella nostra società.

L'adeguamento disposto dalla citata legge 1° febbraio 1989, n. 30, promulgata anche in seguito all'approvazione del nuovo codice di procedura penale, è consistito nel modificare le circoscrizioni giudiziarie, sopprimendo le preture mandamentali ed istituendo al loro posto, nelle città sedi di tribunali e in tutti i capoluoghi di provincia, le nuove preture « circondariali ».

Occorre riconoscere che il criterio così seguito, se da una parte ha avuto il pregio di operare positivamente la revisione della geografia giudiziaria, dall'altra ha sortito l'effetto perverso di equiparare a quelle minuscole le preture medie, solo perché non sede di tribunale né capoluogo di provincia, senza tenere conto del

fatto che queste ultime – per il loro carico di lavoro, per le aree di servizio e per le strutture di cui dispongono – hanno importanza pari o superiore a quella di molte preture ora circondariali.

Si pensi solo al fatto che tali sono ora preture con un unico magistrato in organico (vedi allegato 1), e sono invece divenute pure e semplici sezioni staccate preture pluripersonali con un elevato indice di lavoro, ampio territorio e notevole bacino d'utenza (vedi allegato 2). Si è, insomma, trattato d'una delle tante « riforme incompiute » di cui è così ricca la nostra storia istituzionale.

Per eliminare tale incompiutezza, assicurando un servizio più efficiente e meglio distribuito sul territorio ed evitando la dispersione di preziose risorse umane, nonché per prevenire riduzioni di produttività individuale ed impedire la sottoutilizzazione di importanti strutture edilizie (per esempio, i palazzi giudiziari di Viareggio e Monsummano Terme, già ultimati, o quello di Legnano, in corso d'avanzata costruzione), sono stati individuati alcuni criteri-guida:

a) piante organiche degli attuali uffici giudiziari;

b) carichi di lavoro (desunti dalle statistiche degli ultimi cinque anni relative alla pendenza, alla sopravvenienza ed alla media di rendimento *pro capite* dei magistrati in servizio permanente effettivo);

c) numero dei comuni presenti nel territorio e della popolazione residente con particolare riferimento alle aree urbane ad elevata densità abitativa e di insediamenti industriali;

d) disponibilità di strutture edilizie giudiziarie;

e) dislocazione nel territorio di altri uffici pubblici (ad esempio, commissariato di pubblica sicurezza, tenenze dei Carabinieri, uffici del registro);

f) collegamenti stradali e ferroviari con i centri viciniori.

Tali criteri hanno una precisa funzione, che forse costituisce la novità di maggiore portata della presente proposta: quella, cioè, di sancire per legge delle basi oggettive e socialmente condivise per la istituzione delle preture circondariali equiparate, al fine di evitare che esse risultino finalizzate al soddisfacimento di interessi meramente settoriali (o, come suol dirsi con espressione atecnica ma efficace, « campanilistici »).

Sulla base dei criteri prima enunciati, sono state individuate alcune preture (vedi allegato 3), presso le quali istituire una realtà in parte nuova sotto il profilo amministrativo, ma tale da integrare, portandola a definitivo compimento, l'opera di riforma incominciata con la legge 1° febbraio 1989, n. 30: la pretura, appunto, « circondariale equiparata ».

Si tratta, cioè, d'una struttura giudiziaria la quale, invece d'essere un puro e semplice ufficio periferico di quella circondariale, gode d'una propria autonomia organizzativa – in quanto attinente ad un comprensorio, ossia ad una realtà territoriale, culturale, economico-sociale sostanzialmente omogenea – pur rimanendo funzionalmente collegata, per quanto concerne la sua competenza, agli altri uffici giudiziari esistenti nel distretto di Corte di appello. In particolare, presso di essa viene istituita una sezione distaccata della procura della Repubblica della pretura circondariale più vicina con la relativa segreteria.

Proprio per questo loro carattere di risposta a situazioni economico-sociali che rivestono un carattere di assoluta eccezionalità, il numero delle preture « circondariali equiparate » non è definito una volta per tutte. La presente proposta di legge delega infatti al Governo un potere di revisione periodica, al fine di valutare la funzionalità di quelle istituite con la presente proposta di legge, nonché di costituirne di nuove, ove l'interesse pubblico lo richiedesse.

In ogni caso, una simile struttura non potrà non determinare notevoli benefici ai cittadini ed alla polizia giudiziaria, assicurando una più ampia ed articolata

presenza sul territorio degli uffici del pubblico ministero, nonché annullare o ridurre notevolmente i costi sociali e delle varie amministrazioni pubbliche per gli innumerevoli e quotidiani spostamenti oggi necessari per raggiungere il comune capoluogo di circondario. In una riforma di quella che oggi suole definirsi la « geografia giudiziaria » non può infatti venire trascurata l'esigenza di contemperare il criterio statistico dei carichi di lavoro con quelli delle distanze fra le sedi e dell'effettiva possibilità d'accesso degli operatori del diritto e delle popolazioni agli uffici, nonché della natura degli affari.

In tale ottica, un piccolo ma affiatato *team* di magistrati ben inseriti nel territorio, a conoscenza dei suoi problemi ed operanti in una struttura snella e fornita di autonomia gestionale – quale la qui prospettata « pretura circondariale equiparata » si propone di essere – potrebbe fornire un'incisiva azione di giustizia, colmando un vuoto oggi indubbiamente esistente nelle circoscrizioni giudiziarie.

Si tratterebbe, inoltre, d'un primo serio tentativo di riforma della pubblica amministrazione, ispirato a criteri per certi versi « manageriali » in quanto tesi a fornire giustizia sulla base d'una vera e propria « ricerca di mercato ».

Occorre, insomma, dare immediatamente riscontro a quell'istanza di giustizia « diffusa » che rappresenta uno dei capisaldi su cui riposa il princìpio della certezza del diritto a cui si informa il nostro ordinamento, passando, in armonia con la Costituzione (articolo 3, secondo comma e articolo 101, primo comma) dal vecchio modello d'una società che « chiede » giustizia a quello d'uno Stato che la « offre », costruendo così una « geografia giudiziaria » adeguata alle più varie esigenze della comunità civile.

ALLEGATO 1.

ELENCO DI PRETURE ELEVATE A CIRCONDARIALI IN QUANTO SEDE DI TRIBUNALE, MA CON UN SOLO MAGISTRATO IN ORGANICO

Acqui Terme
Ariano Irpino
Camerino
Castrovillari
Isernia
Lagonegro
Lamezia Terme
Lanusei
Larino
Locri
Lucera
Melfi
Mistretta
Modica
Mondono
Montepulciano
Nicosia
Nicotera
Orvieto
Paola
Patti
Rossano
Sant'Angelo dei Lombardi
Sulmona
Tempio Pausania
Termini Imerese
Tolmezzo
Urbino
Vasto
Vibo Valentia

ALLEGATO 2.

ELENCO DI PRETURE PLURIPERSONALI RIDOTTE A SEZIONI DISTACCATE (*)

Acireale
Albano Laziale
Albenga
Alghero
Andria
Aversa
Barletta
Carrara
Casoria
Cassano d'Adda
Castellammare di Stabia
Cerignola
Cesena
Desio
Empoli
Foligno
Frascati
Frattamaggiore
Gaeta
Gallarate
Gela
Iglesias
Imola
Legnano
Marano di Napoli
Merano
Moncalieri
Monsummano Terme
Nola
Petilia Policastro
Pontedera
Portici
Pozzuoli
Rho
San Donà di Piave
Sansevero
Sant'Anastasia
Saronno
Sora
Tivoli
Torre Annunziata
Torre del Greco
Treviglio
Viareggio

(*) In merito a tale elenco, meramente esemplificativo, vale la pena di dire che, per una legge da poco approvata, Gela diverrà sede di tribunale: ulteriore riprova dell'importanza di questa pretura, ignorata dal meccanismo della legge 1° febbraio 1989 n. 30.

ALLEGATO 3.

TABELLE DELLE POSSIBILI PRETURE CIRCONDARIALI EQUIPARATE, CON DATI RELATIVI ALLA POPOLAZIONE, AI MAGISTRATI E AI CANCELLIERI (*)

Corte d'Appello	Tribunale	Pretura	Magistrati	Cancellieri	Comuni	Abitanti
Torino	Torino	Moncalieri	3	3	12	186.189
Brescia	Bergamo	Treviglio	2	3	41	181.089
Milano	Milano	Legnano	4	4	18	205.881
	Milano	Rho	3	3	13	182.026
	Milano	Cassano d'Adda	2	3	21	130.046
	Monza	Desio	5	6	20	343.299
	Busto A.	Gallarate	4	4	23	193.264
Trento	Bolzano	Merano	3	4	25	86.324
Venezia	Venezia	S. Donà di Piave	2	3	11	120.000
Genova	Savona	Albenga	2	3	25	78.453
	Massa	Carrara	2	3	2	72.846
Bologna	Bologna	Imola	2	3	9	97.565
	Forlì	Cesena	4	4	20	164.384
Firenze	Firenze	Empoli	2	3	6	102.178
	Lucca	Viareggio	4	4	4	139.888
	Pistoia	Monsummano T.	2 } 3	3 } 5	6 } 11	91.796
	Pistoia	Pescia	1	2	5	
	Pisa	Pontedera	2	3	14	100.024
Perugia	Perugia	Foligno	2	3	6	72.322
Roma	Roma	Tivoli	2	3	15	128.278
	Roma	Frascati	2	3	7	72.358
	Latina	Gaeta	2	3	5	69.009
	Velletri	Albano Laziale	2	3	5	87.419
	Cassino	Sora	2	3	12	52.363

Segue: ALLEGATO 3.

Corte d'Appello	Tribunale	Pretura	Magistrati	Cancellieri	Comuni	Abitanti
Napoli	Napoli	Casoria	3	2	3	136.443
	Napoli	Castell. di Stabia	3	3	1	68.324
	Napoli	Frattamaggiore	2	3	6	122.648
	Napoli	Marano	3	3	7	132.508
	Napoli	Nola	4	4	10	66.116
	Napoli	Portici	3	3	2	138.531
	Napoli	Torre del Greco	3	3	1	104.646
	Napoli	Torre Annunziata	4	4	4	108.711
	Napoli	Sant'Anastasia	4	3	6	112.566
	S.M. Cap. Vetere	Aversa	3	3	10	133.732
Salerno	Salerno	Nocera	6	6	4	105.603
Bari	Foggia	Cerignola	2	3	1	53.910
	Foggia	San Severo	2	3	1	55.242
	Trani	Andria	3	2	1	88.854
	Trani	Barletta	3	3	1	87.328
Catania	Catania	Acireale	3	2	7	108.202
Cagliari	Cagliari	Iglesias	2	2	8	58.323
	Sassari	Alghero	2	2	7	49.972
		Totale preture: 41				

(*) I carichi di popolazione sono desunti da ISTAT, *Statistiche demografiche*, 1988, vol. 36°, t. 1, parte prima (dati aggiornati al 1987).

Segue: ALLEGATO 3.

TABELLA DELLE POSSIBILI PRETURE CIRCONDARIALI EQUIPARATE DA COSTITUIRSI IN RIFERIMENTO AD ISOLE AD ALTA DENSITÀ TURISTICO-ABITATIVA

Corte d'Appello	Tribunale	Pretura	Magistrati		Cancellieri		Comuni		Abitanti	
Firenze	Firenze	Piombino	2	3	3	3	4	12	60.966	90.270
	Firenze	Portoferraio	1		1		8		29.274	
Napoli	Napoli	Ischia	2	4	1	3	7	8	40.000	50.596
	Napoli	Procida	2		2		1		10.596	
	Napoli	Sorrento	3	4	3	4	6	8	56.816	69.323
	Napoli	Capri	1		1		2		12.507	
Messina	Messina	Lipari	1		1		4		12.972	

Totale preture: 4

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'articolo 30 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modifiche, è sostituito dal seguente:

« ART. 30. – *Sede della pretura* – 1. La pretura ha sede in ogni comune determinato dalla tabella A annessa al presente ordinamento e comunque in ogni capoluogo di provincia ».

2. Le preture non aventi sede nel comune capoluogo di circondario di tribunale sono denominate circondariali equiparate, in quanto equiparate ad ogni effetto alle preture circondariali, salvo quanto espressamente previsto dalla presente legge.

ART. 2.

1. La Tabella A annessa alla legge 1° febbraio 1989, n. 30, è modificata dalla tabella A annessa alla presente legge.

ART. 3.

1. Il territorio delle preture circondariali equiparate è formato da quello dei comuni indicati nell'allegata tabella A.

2. Per ciascuna delle preture non aventi sede in comune capoluogo di circondario di tribunale, il mandamento è costituito dai comuni elencati, in corrispondenza delle preture stesse, nella tabella B annessa alla legge 1° febbraio 1989, n. 30, e tali comuni sono depennati, nella tabella A annessa alla medesima, dall'elenco corrispondente alle preture aventi sede in comune capoluogo di circondario di tribunale.

3. Il Ministro di grazia e giustizia apporta le conseguenti variazioni alle tabelle A, B e C annesse alla legge 1° febbraio 1989, n. 30.

ART. 4.

1. All'articolo 2 della legge 1° febbraio 1989, n. 30, sono aggiunti i seguenti commi:

« 1-*bis*. Il Governo della Repubblica è delegato a procedere alla revisione delle preture circondariali equiparate, ogni cinque anni, costituendone di nuove o sopprimendo quelle esistenti o modificandone le circoscrizioni, nel rispetto dei seguenti criteri minimali:

a) numero complessivo dei pretori e direttori di cancelleria presenti nell'organico di diritto non inferiore a cinque;

b) rendimento *pro capite* dei magistrati in servizio permanente effettivo superiore alla media nazionale quale risulta dalle statistiche dell'ultimo quinquennio;

c) popolazione residente nella circoscrizione non inferiore ai cinquantamila abitanti, computati sulla base degli ultimi rilevamenti statistici ISTAT pubblicati;

d) presenza di strutture giudiziarie accessibili e funzionali;

e) presenza nel territorio di almeno uno dei seguenti uffici pubblici: comando di gruppo della Guardia di finanza, tenenza dei Carabinieri, sede INPS territoriale, ufficio imposte, ufficio del registro, intendenza di finanza;

f) prossimità a grandi linee di comunicazione stradale e ferroviaria.

1-*ter*. Il Governo della Repubblica potrà discostarsi dai criteri di cui al comma 1-*bis* solo per documentate esigenze del territorio, derivanti da elevata densità di popolazione, o di stabilimenti industriali o di impianti turistici. Tali esigenze dovranno essere vagliate dalle competenti

Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, le quali dovranno dare il loro parere favorevole.

1-*quater*. Il Governo della Repubblica è pure delegato a determinare, sulla base dei criteri predetti, quali uffici giudiziari già mandamentali debbano costituire sezioni distaccate di ciascuna delle preture circondariali equiparate anziché delle preture aventi sede in comune capoluogo di provincia o sede di tribunale, apportando le conseguenti variazioni alle tabelle B e C annesse al regio decreto 3 gennaio 1941, n. 30, come sostituite dalla presente legge, uditi il Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio nazionale forense.

1-*quinquies*. All'atto delle variazioni, di cui al comma 1-*quater* la tabella B verrà denominata « Sezioni distaccate delle preture circondariali e circondariali equiparate ».

ART. 5.

1. I commi 1 e 2 dell'articolo 6 della legge 1° febbraio 1989, n. 30, sono sostituiti dai seguenti:

« 1. L'organico dei magistrati addetti alle preture circondariali e circondariali equiparate è determinato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, sentiti il Consiglio superiore dellla magistratura ed il Consiglio nazionale forense.

2. I magistrati designati per la trattazione di affari, civili e penali, presso le sedi giudiziarie in cui sono istituite le preture circondariali equiparate entrano a far parte del relativo organico ».

2. Il decreto di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge 1° febbraio 1989, n. 30, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, è emanato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 6.

1. Presso le preture circondariali equiparate è istituita una sezione distaccata della procura della Repubblica presso la

pretura circondariale e una segreteria dell'ufficio del pubblico ministero: le funzioni di giudice per le indagini preliminari sono esercitate da un magistrato diverso da quello designato per il dibattimento.

2. Le preture circondariali equiparate sono dirette dal magistrato più anziano in servizio.

ART. 7.

1. I giudizi civili promossi anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge continueranno ad essere trattati e decisi secondo le norme di competenza territoriale vigenti alla data di notifica della citazione o di deposito del ricorso.

TABELLA A
(articoli 2 e 3)

SEDI DELLE CORTI DI APPELLO, DEI TRIBUNALI E DELLE PRETURE DELLA REPUBBLICA

II — Corte di Appello di Bari

2. Tribunale di FOGGIA
Pretura di FOGGIA
Pretura circondariale equiparata di CERIGNOLA
Pretura circondariale equiparata di SAN SEVERO

4. Tribunale di TRANI
Pretura di TRANI
Pretura circondariale equiparata di ANDRIA
Pretura circondariale equiparata di BARLETTA

III — Corte di Appello di BOLOGNA

1. Tribunale di BOLOGNA
Pretura di BOLOGNA
Pretura circondariale equiparata di IMOLA

3. Tribunale di FORLÌ
Pretura di FORLÌ
Pretura circondariale equiparata di CESENA

IV — Corte di Appello di BRESCIA

1. Tribunale di BERGAMO
Pretura di BERGAMO
Pretura circondariale equiparata di TREVIGLIO

V — Corte di Appello di CAGLIARI

1. Tribunale di CAGLIARI
Pretura di CAGLIARI
Pretura circondariale equiparata di IGLESIAS

5. Tribunale di SASSARI
Pretura di SASSARI
Pretura circondariale equiparata di ALGHERO

VIII — Corte di Appello di CATANIA

2. Tribunale di CATANIA
   Pretura di CATANIA
   Pretura circondariale equiparata di ACIREALE

X — Corte di Appello di FIRENZE

2. Tribunale di FIRENZE
   Pretura di FIRENZE
   Pretura circondariale equiparata di EMPOLI

4. Tribunale di LIVORNO
   Pretura di LIVORNO
   Pretura circondariale equiparata di PIOMBINO - PORTOFERRAIO

5. Tribunale di LUCCA
   Pretura di LUCCA
   Pretura circondariale equiparata di VIAREGGIO

7. Tribunale di PISA
   Pretura di PISA
   Pretura circondariale equiparata di PONTEDERA

8. Tribunale di PISTOIA
   Pretura di PISTOIA
   Pretura circondariale equiparata di MONSUMMANO TERME — PESCIA

XI — Corte di Appello di GENOVA

5. Tribunale di MASSA
   Pretura di MASSA
   Pretura circondariale equiparata di CARRARA

7. Tribunale di SAVONA
   Pretura di SAVONA
   Pretura circondariale equiparata di ALBENGA

XIV — Corte di Appello di MESSINA

1. Tribunale di MESSINA
   Pretura di MESSINA
   Pretura circondariale equiparata di LIPARI

XV — Corte di Appello di MILANO

1. Tribunale di BUSTO ARSIZIO
   Pretura di BUSTO ARSIZIO
   Pretura circondariale equiparata di GALLARATE

5. Tribunale di MILANO
   Pretura di MILANO
   Pretura circondariale equiparata di CASSANO D'ADDA
   Pretura circondariale equiparata di LEGNANO
   Pretura circondariale equiparata di RHO

6. Tribunale di MONZA
   Pretura di MONZA
   Pretura circondariale equiparata di DESIO

XVI — Corte di Appello di NAPOLI

4. Tribunale di NAPOLI
   Pretura di NAPOLI
   Pretura circondariale equiparata di CASORIA
   Pretura circondariale equiparata di CASTELLAMARE di STABIA
   Pretura circondariale equiparata di FRATTAMAGGIORE
   Pretura circondariale equiparata di ISCHIA - PROCIDA
   Pretura circondariale equiparata di MARANO
   Pretura circondariale equiparata di NOLA
   Pretura circondariale equiparata di PORTICI
   Pretura circondariale equiparata di SANT'ANASTASIA
   Pretura circondariale equiparata di SORRENTO - CAPRI
   Pretura circondariale equiparata di TORRE DEL GRECO
   Pretura circondariale equiparata di TORRE ANNUNZIATA

5. Tribunale di SANTA MARIA CAPUA VETERE
   Pretura di CASERTA
   Pretura circondariale equiparata di AVERSA

XIII — Corte di Appello di PERUGIA

2. Tribunale di PERUGIA
   Pretura di PERUGIA
   Pretura circondariale equiparata di FOLIGNO

XX — Corte di Appello di ROMA

1. Tribunale di CASSINO
   Pretura di CASSINO
   Pretura circondariale equiparata di SORA

3. Tribunale di LATINA
   Pretura di LATINA
   Pretura circondariale èquiparata di GAETA

6. Tribunale di ROMA
   Pretura di ROMA
   Pretura circondariale equiparata di FRASCATI
   Pretura circondariale equiparata di TIVOLI

7. Tribunale di VELLETRI
   Pretura di VELLETRI
   Pretura circondariale equiparata di ALBANO LAZIALE

XXI — Corte di Appello di SALERNO

2. Tribunale di SALERNO
   Pretura di SALERNO
   Pretura circondariale equiparata di NOCERA INFERIORE

XXII — Corte di Appello di TORINO

14. Tribunale di TORINO
    Pretura di TORINO
    Pretura circondariale equiparata di MONCALIERI

XXIII — Corte di Appello di TRENTO

1. Tribunale di BOLZANO
   Pretura di BOLZANO
   Pretura circondariale equiparata di MERANO

XXV — Corte di Appello di VENEZIA

6. Tribunale di VENEZIA
   Pretura di VENEZIA
   Pretura circondariale equiparata di SAN DONÀ DEL PIAVE