

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

I

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 MARZO 1990

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, PROFESSOR GIULIANO VASSALLI, IN MERITO ALLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 1° FEBBRAIO 1989, N. 30 (COSTITUZIONE DELLE PRETURE CIRCONDARIALI E NUOVE NORME RELATIVE ALLE SEZIONI DISTACCATE)

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Comunicazioni del ministro di grazia e giustizia, professor Giuliano Vassalli, in merito allo stato di attuazione della legge 1° febbraio 1989, n. 30 (Costituzione delle preture circondariali e nuove norme relative alle sezioni distaccate):	
Rognoni Virginio, <i>Presidente</i>	3, 10
Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	3

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 8,45.

Comunicazioni del ministro di grazia e giustizia, professor Giuliano Vassalli, in merito allo stato di attuazione della legge 1° febbraio 1989, n. 30 (Costituzione delle preture circondariali e nuove norme relative alle sezioni distaccate).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca comunicazioni del ministro di grazia e giustizia, professor Giuliano Vassalli, in merito allo stato di attuazione della legge 1° febbraio 1989, n. 30, concernente costituzione delle preture circondariali e nuove norme relative alle sezioni distaccate.

Invero da parte dei membri della Commissione, è stato chiesto che ella, signor ministro, venisse in Commissione per fornire un quadro esatto della situazione attuale in merito alle preture circondariali ed alle nuove norme relative alle sezioni distaccate, in relazione anche a numerose iniziative parlamentari volte ad innovare l'attuale quadro normativo.

La ringrazio, ministro Vassalli, di aver accolto questo invito con grande tempestività.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Grazie, onorevole presidente. Ho preparato un documento, di cui darò lettura e che verrà distribuito ai membri della Commissione, riguardante non solo il problema delle preture circondariali, ma anche — perché così mi sembrava che fosse stato richiesto — i criteri cui vorremmo ispirarci e che è opportuno cominciare a sottoporre fin d'ora all'attenzione del Parlamento per una delega legislativa relativa anche alle circoscrizioni territoriali e ai tribunali in modo particolare.

PRESIDENTE. Signor ministro, prima che lei dia inizio alle sue comunicazioni, desidero informarla di aver ricevuto dal presidente della I Commissione affari costituzionali una lettera in cui si sottolinea che le iniziative volte a costituire nuovi tribunali appartengono alla competenza di quella Commissione. Conseguentemente, sarebbe opportuno che la Commissione giustizia fornisse alla I Commissione un quadro di carattere generale sull'intera normativa.

Una volta ricevuta tale lettera, ho creduto opportuno di rimmetterla all'attenzione del ministro perché indubbiamente la delineazione di un quadro di carattere generale, e quindi di una programmazione di eventuali nuove sedi di tribunale, rientra nella competenza specifica del ministro.

Pertanto, ministro Vassalli, lei riceverà questa lettera, se non l'ha ancora ricevuta. Per il momento mi limito a sottolineare quanto sia interessante allargare il tema del dibattito odierno.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. La ringrazio, signor presidente. Come dicevo poc'anzi, la seconda parte della mia esposizione, tendendo a delineare i possibili criteri per una nuova dimensione delle circoscrizioni giudiziarie e dei tribunali ed eventualmente delle corti d'appello, è piuttosto tesa ad una riduzione, mentre so bene che esistono proposte di nuova costituzione che ritengo in linea di massima o in parte fondate.

L'ultima parte cui lei, signor presidente, ha fatto riferimento, non rientra nella mia relazione; ma mi dichiaro fin d'ora disponibile per venire a riferire, dal momento che questa parte potrebbe essere per le Commissioni interessate più

urgente, essendo stati presentati vari progetti di legge su cui si preme affinché vengano presi in esame.

La prima parte della mia relazione riguarda la revisione delle circoscrizioni giudiziarie pretorili, in modo particolare l'esigenza di rivedere la geografia pretorile.

Il riassetto della geografia giudiziaria e l'impiego delle disponibilità dove esiste un effettivo bisogno sono istanze da sempre avvertite e ripetute in tutte le sedi per l'impossibilità di tenere in efficienza uffici giudiziari a resa minima.

La legge 1° febbraio 1989, n. 30, ha offerto l'occasione del riassetto, sia pure circoscritto agli uffici di pretura (perché è chiaro che per gli altri uffici non si poteva procedere che per legge). Inoltre, la necessità di operare in tale senso era divenuta più stringente a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale che, istituendo le procure circondariali, ha imposto l'impiego di magistrati e di personale presso i neocostituiti uffici; si aggiunga che, dovendo le indagini preliminari svolgersi presso ogni sezione distaccata (*ex mandato*), si sarebbe verificata una mobilità dei magistrati del pubblico ministero del tutto sperequata rispetto alle modestissime esigenze di talune articolazioni nell'ambito del medesimo circondario, con un costo a forte incidenza negativa su altre articolazioni che viceversa richiedono una partecipazione più intensa dell'organo di accusa.

Per dare attuazione alla legge n. 30 e per operare quel riassetto imposto dalle concrete esigenze nell'ambito delle disposizioni vigenti, il Ministero ha impostato un programma operativo le cui scansioni possono riassumersi come segue.

In primo luogo, avvalendosi dell'apporto di un'apposita commissione interdisciplinare, è stata approntata una circolare contenente le disposizioni sui servizi di cancelleria, sull'impiego del personale e sui rapporti fra sezioni distaccate e sede centrale. Si tratta di una completa rivisitazione che concerne ogni aspetto dei servizi, da quello operativo alla mo-

dulistica, dalle attrezzature alla posizione del personale, dal contenzioso ai servizi amministrativi.

In secondo luogo, ai fini dell'esercizio del potere di cui all'articolo 5 della legge n. 30, cioè la predisposizione dei presidi di cancelleria presso le sezioni distaccate, si è proceduto al riesame degli indici di lavoro concernenti le *ex* preture mandamentali (oggi sezioni distaccate), onde evitare di costituirli in sezioni aventi indice di lavoro esiguo con conseguente spreco di mezzi e alto tasso di sottoccupazione del personale, a svantaggio di sezioni particolarmente impegnate e dei neocostituiti uffici di procura circondariale.

Com'è noto, l'indice di lavoro viene calcolato dividendo i valori assoluti nazionali (cioè la somma delle sopravvenienze in tutta Italia concernenti il contenzioso pretorile) per il numero dei magistrati addetti alle preture; si ottiene così il « divisore nazionale ». Si dividono quindi i dati ponderati di ciascun ufficio (*ex mandato*) per il « divisore nazionale » e si ottiene l'indice di lavoro specifico.

Questi dati sono stati censiti sulla domanda di giustizia e non sulla resa per non « penalizzare » uffici già mortificati da pigrizie o ritardi.

Si è deciso così di costituire i presidi di cancelleria in quelle sezioni distaccate con indice non inferiore a 0,49 (l'unità, essendo pari, ha un carico di lavoro tale da meritare la presenza di un pretore, cioè di mezzo pretore). Tuttavia si è tenuto conto, tra l'indice 0,49 e l'indice 0,40 — al di sotto del quale di solito non si scende — di situazioni particolari come l'ampiezza territoriale del bacino di utenza, l'orografia della zona, la difficoltà di accesso, il possibile isolamento per ragioni climatiche, il sistema viario, l'esistenza di normative singolari (come il sistema tavolare), in modo da temperare la « meccanicità » del dato numerico; quindi si è disposta la costituzione del presidio di cancelleria anche in sezioni con indice di lavoro inferiore a 0,49 allorché ricorressero le situazioni anzidette.

In terzo luogo, infine, la rivisitazione della geografia pretorile ha comportato

per l'amministrazione il potere-dovere di valutare il mantenimento o meno di sezioni distaccate — siamo alla cosiddetta fase soppressiva —, onde avvalersi della procedura di cui all'articolo 41 dell'ordinamento giudiziario che così recita: « La istituzione o la soppressione delle sedi distaccate di preture è disposta, quando ne ricorre la necessità o la convenienza, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro di grazia e giustizia, di concerto con il ministro del tesoro ».

L'articolo 41 è senza alcun dubbio applicabile anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 30, che si è limitata a modificare soltanto alcune delle disposizioni della normativa anteriore, e cioè quelle concernenti la struttura mandamentale degli uffici, così come ha specificamente rilevato il Consiglio superiore della magistratura nella circolare n. 3885 del 13 marzo 1989.

Infatti l'espressione « sezione distaccata » è equivalente a quella di « sede distaccata », perché in primo luogo l'una rappresenta, come rappresentava la seconda, l'articolazione sul territorio del medesimo ufficio di pretura (oggi pretura circondariale, ieri pretura mandamentale); in secondo luogo, l'una costituisce, come costituiva la sede distaccata, una dimensione funzionale sul territorio di un ufficio unitario, priva di autonomia istituzionale; in terzo luogo, l'una non ha, come non l'aveva l'altra, un proprio organico, essendo il magistrato della sezione un « designato ad esercitare funzioni presso la sezione distaccata », ma rimanendo sempre nell'organico unico ed unitario della pretura circondariale; del pari non ci sono, per le sezioni, piante organiche autonome relative all'altro personale, tanto che l'ufficio di cancelleria (nell'accezione di servizio) può anche non essere costituito presso la sezione distaccata; la tabella C annessa alla legge 1° febbraio 1989, n. 30, è denominata tabella delle sezioni distaccate già comprese nei mandamenti preesistenti e, a norma dell'articolo 4, sostituisce la tabella C annessa al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12,

sotto la denominazione sedi distaccate, sancendo così, anche sul piano formale, l'equivalenza delle espressioni.

In realtà l'uso del termine « sezione » nella nuova legge ha inteso riprodurre la nomenclatura delle articolazioni in sede centrale per indicare sia queste, sia le distaccate, come articolazioni (centrali e periferiche) dell'unico e unitario ufficio di pretura circondariale.

Fra le tesi di quanti (in particolare l'Associazione nazionale magistrati) auspicavano la completa disattivazione di tutte le sezioni distaccate corrispondenti alle *ex* preture mandamentali unipersonali (cioè 670 su 899) e la tesi di quanti (in particolare il Consiglio superiore della magistratura) sollecitavano la soppressione delle *ex* preture mandamentali congelate per esiguità di lavoro e di quelle scongelate nell'ultimo triennio, cioè con indice di lavoro non superiore a 0,99 (circa 350 soppressioni), il Ministero si è orientato per un piano di eliminazione di *ex* preture mandamentali con indice inferiore a 0,49, ma con i temperamenti anziesposti a proposito della costituzione dei presidi di cancelleria.

Trattasi di sezioni distaccate (comprese nell'attuale tabella B allegata alla legge n. 30 del 1989) corrispondenti ad *ex* preture mandamentali quasi tutte già comprese in quelle congelate e comunque tutte corrispondenti a sezioni ormai prive del presidio di cancelleria. In realtà costituivano veri e propri « rami secchi » con indice di lavoro medio dello 0,20, da un minimo di 0,05 ad un massimo (in pochi casi) di 0,48.

Si sono così recuperati, oltre a numerosi posti di magistrati in organico, un buon numero di cancellieri, segretari e coadiutori (complessivamente oltre mille unità) il cui impiego si è rivelato indispensabile per le procure circondariali.

Infine, per temperare ulteriormente il piano, si è previsto che alcune delle sezioni distaccate prese in considerazione fossero trasformate in sezioni senza presidio (cioè inserite *ex novo* nella tabella C), in modo che magistrato e cancelliere vi si possano recare periodicamente secondo le

esigenze della collettività locale o per procedimenti che impegnino più persone. Viceversa per le sedi periodiche, già comprese nella tabella C, si è operata una generalizzata disattivazione, giacché esse non corrispondevano più ai bisogni dell'utenza e, nella massima parte, risultavano di fatto non funzionanti.

Come gli onorevoli deputati sanno, attualmente si possono distinguere quattro categorie: le preture circondariali, a cui deve aggiungersi Caserta per le ben note ragioni; le preture con presidio di cancelleria; le preture distaccate senza presidio di cancelleria ed, infine, le preture sopresse denominate eufemisticamente disattivate, che sono circa 272.

Ci si riserva di procedere — se possibile — a concentrazioni ulteriori fra sezioni ubicate a breve distanza fra di loro o rispetto alla sede circondariale, previo esame delle possibilità organizzative e di ricettività edilizia dell'ufficio accorpante. Tale operazione è stata possibile, allo stato, soltanto per le quattro sezioni distaccate comprese nel perimetro urbano di Genova, perché quei dati già risultavano acquisiti e tranquillanti; comunque, tutti invocavano tale concentrazione in Genova centro.

L'operazione si è ultimata con i decreti presidenziali del 1989, pubblicati sul *Bollettino ufficiale* del Ministero di grazia e giustizia n. 14 del 31 luglio 1989, di cui sono state inviate copie ai componenti di questa Commissione, così come si è immediatamente provveduto a fornire una copia ai parlamentari che ne hanno fatto richiesta. Questo « potente » bollettino contiene tutti i dati relativi ai decreti presidenziali emanati nel luglio del 1989, registrati dalla Corte dei conti il 9 agosto e pubblicati il 24 ottobre 1989.

Per quanto riguarda i successivi assetamenti (ora comprendo l'interesse della Commissione, dal momento che su tale materia sono state presentate proposte parlamentari), è in corso un lavoro di revisione concernente la collocazione dei singoli territori comunali negli ambiti giudiziari delle sezioni distaccate, soprattutto in ordine ai territori di quelle sopresse.

A parte il fatto che non si può escludere qualche inesattezza nell'originaria denominazione di detti ambiti, attese le difficoltà oggettive in cui si è imbattuto il piano complessivo, possono comunque rendersi opportune alcune varianti determinate da fatti sopravvenuti o da fenomeni sviluppatisi *medio tempore*. Tra l'altro, il piano è stato elaborato « a tavolino », effettuando numerose ispezioni locali, ma non abbiamo potuto inviare un magistrato o funzionari del Ministero in tutto il territorio nazionale a constatare le maggiori o minori difficoltà della rete viaria. Ad esempio, il completamento di una nuova rete viaria può rendere più agevole per la collettività locale gravitare — a fini di giustizia — sul comune ov'è la sede centrale del circondario e non più su quello ov'è ubicata una sezione; piani di sviluppo edilizio e nuovi insediamenti industriali possono determinare variazioni apprezzabili per un diverso accorpamento; la costituzione di nuovi circondari — come quello di Gela o qualche altro oggetto di recente dibattito parlamentare, cui si è riferito il presidente Rognoni — possono a loro volta consigliare aggiustamenti nell'attuale assetto della geografia pretorile. Occorre anche tener conto del primo periodo di sperimentazione del nuovo rito penale per quanto risulti di rilievo nella materia *de qua*.

Gli uffici del Ministero hanno classificato tutte le indicazioni pervenute dai comuni, dai consigli forensi, dalle magistrature locali e stanno procedendo a valutazioni finalizzate attraverso un metodo e un'analisi *standard* che tiene conto delle possibili varianti e della capacità di carico conseguente alla legge n. 30 del 1989, nonché della forza d'impatto delle riforme di rito.

Non si esclude che i miei successori — personalmente non assumo alcun impegno — allorché questo esame sarà ultimato e le situazioni si saranno sufficientemente sedimentate, potranno decidere la costituzione o ricostituzione di qualche altro presidio, di tabella B o C, avvalendosi dell'articolo 41 dell'ordinamento giudiziario, che — lo ricordo — prevede appunto

la soppressione o la costituzione delle sedi distaccate di pretura. È utile ribadire l'estrema cautela con cui occorre muoversi per non correre il rischio di conferire intempestiva valenza sintomatica a situazioni destinate a riassorbirsi secondo un processo di naturale assestamento.

Una notizia che non è riportata nella relazione riguarda la possibilità di procedere, in un primo momento, ad un'eventuale soppressione di taluni presidi, visto che, per esempio, da Brescia abbiamo ricevuto segnalazioni in tal senso, anche se, ovviamente, si tratta di casi rarissimi. Di fronte a possibili soppressioni vale il principio qui enunciato della massima cautela, ma, inizialmente, potremmo procedere con minori difficoltà a taluni accorpamenti, laddove essi siano risultati sbagliati, rendendoli più adeguati alle necessità del caso.

Annuncio fin da adesso che — pur essendo contrari a qualsiasi revisione parziale, in quanto vi sarebbe la necessità di procedere ad una revisione di carattere generale da effettuare con estrema cautela per non ridare vita a fenomeni di ricostituzione di sedi più o meno inutili — per ragioni di carattere internazionale dovremmo forse fare un'eccezione per Pantelleria (che non comporterebbe oneri finanziari) dove per altro riteniamo sufficiente l'opera di un vicepretore onorario, del resto già assegnato. Quindi, solo per una questione di immagine — non per far fronte a reali esigenze per le quali sarebbe invece sufficiente il pretore di Marsala — potrebbe sorgere nuovamente questo unico problema di Pantelleria.

Per quanto riguarda la revisione delle circoscrizioni dei tribunali, devo dire che la loro geografia e, più in generale, quella degli uffici giudiziari, risponde a molteplici stratificazioni storiche, i cui elementi si sono intrecciati tra loro, spesso perdendo i connotati di origine. È inutile premettere che la materia in esame è sottoposta ad un'assoluta riserva di legge. Per le preture vi è il regio decreto n. 12 del 1941, mentre per i tribunali, per le sezioni distaccate e per le corti d'appello è necessaria una legge del Parlamento. Si

tratta poi di stabilire se si ricorrerà a legge-delega — soluzione che il Governo auspica — oppure a legge vera e propria come è avvenuto, per esempio, per la costituzione del tribunale di Gela o come si auspica per quelli delle altre sedi cui accennava il presidente.

Con l'unificazione vennero conservati tutti gli uffici giudiziari degli Stati preunitari, nonostante che la legge 2 aprile 1865 n. 2215 conferisse facoltà al Governo di ridisegnare l'intera geografia; in realtà questa legge rimase inattuata, soprattutto perché non si vollero alterare assetti e tradizioni locali in un periodo di difficile assestamento del processo di unificazione politica e burocratica del nuovo Stato. A questo riguardo vi è un bello studio del Picardi, *La riforma giudiziaria in Italia fra il secolo XIX e il secolo XX*, (in *Rivista di diritto procedurale* 1988, p. 948). A parte ciò, la collocazione di alcuni tribunali rispondeva alle difficoltà orografiche di determinate aree, allo stato delle comunicazioni e dei trasporti dell'epoca, ovvero si ispirava ad elementi caratteristici quali la presenza di uffici amministrativi di rilievo (ad esempio gli uffici immobiliari), o teneva conto di particolari indici di criminalità.

In prosieguo di tempo furono costituiti nuovi tribunali in relazione alla istituzione di nuove province o anche per finalità premiali — nel periodo fascista si è addirittura « premiata » Santa Maria Capua Vetere e « punita » Caserta con espresse previsioni normative — a beneficio di determinate aree; tuttavia non si provvide ad eliminare in contemporanea uffici la cui esistenza o collocazione non avesse più ragion d'essere perché sterilizzati da fenomeni di redistribuzione demografica, o perché il sistema viario e dei trasporti aveva finito per compensare difficoltà di orografia e di clima, o perché la domanda di giustizia era venuta ad orientarsi e a collocarsi in modo diverso a seguito di differenti concentrazioni urbane, nuovi insediamenti industriali, eccetera.

Allo stato il numero e la distribuzione degli uffici sono rimasti pressoché inalte-

rati, con notevoli caratteri di disomogeneità; vi sono tribunali dove, per indici di lavoro e per esiguità del bacino di utenza, il costo amministrativo è altissimo, nel senso che il numero dei magistrati impiegati e l'entità delle strutture di supporto costituiscono uno spreco rispetto agli indici di risposta; e ve ne sono altri che, per ampiezza della circoscrizione e del numero o densità di residenti nel territorio, richiedono personale e mezzi molto consistenti, con una strutturazione così complessa da dar luogo a megauffici di difficile governabilità, con resa inferiore all'impiego di uomini e mezzi nel rapporto costi-benefici. Si aggiunga che gli effetti della revisione recata dalla legge n. 30 del 1989 sono stati parzialmente mortificati dal reticolo circondariale, mentre una rivisitazione di tale reticolo tornerebbe ad ulteriore vantaggio della stessa geografia pretorile. Per il disbrigo dei carichi di lavoro delle preture, ci si è dovuti appoggiare ai circondari; una revisione di questi ultimi, infatti, potrebbe avere un positivo effetto sulla più ampia revisione della geografia pretorile.

Prima di esporre i tratti salienti della revisione occorre dire che si fa ricorso al sistema della delega, a nostro avviso, perché meglio rispondente agli aspetti operativi della riforma; infatti, una volta che il Parlamento abbia fissato, nella sua alta determinazione, i criteri della riforma, le operazioni tecniche di misurazione e ponderazione dei flussi di lavoro, di valutazione degli adattamenti e dei correttivi alle risultanze econometriche, ben possono essere svolte dall'Esecutivo ai fini della determinazione del piano generale. Ma, come si dirà in seguito, gli snodi finali del lavoro tecnico saranno accompagnati e suffragati da pareri sia di entità esponenziali delle realtà locali, sia del Consiglio superiore della magistratura, sia di un'apposita commissione cui partecipa una rappresentanza parlamentare, questione quest'ultima che affronterò al termine della relazione.

Esporrò ora i punti sui quali s'intende articolare il provvedimento di revisione,

cioè il famoso disegno di legge-delega che il Governo non ha ancora presentato.

Il principale criterio per ricostruire la geografia dei tribunali è quello dei carichi ponderati di lavoro calcolati sull'ultimo quinquennio (1985-1989) nel rapporto « procedimenti in entrata - procedimenti esauriti »; occorre, cioè, determinare il criterio *standard* al di sotto del quale la permanenza di un tribunale è antieconomica.

A tal fine bisogna prendere in considerazione:

a) il numero complessivo dei procedimenti civili contenziosi e dei procedimenti penali dibattimentali affluiti nei tribunali nel quinquennio 1985-1989, in modo da fondarsi su uno spettro valutativo abbastanza ampio; l'operazione va fatta non sui valori assoluti, bensì sui valori sottoposti ad un indice di ponderazione che consenta un calcolo omogeneo per procedimenti (civili e penali) di diversa natura e importanza;

b) l'organico dei magistrati nei tribunali, che attualmente è di 2900 unità, cui si aggiungono 910 magistrati delle procure della Repubblica; come gli onorevoli deputati potranno leggere da una tabella allegata alla relazione, nelle 2.900 unità sono compresi i magistrati dei tribunali di sorveglianza e dei minorenni;

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

Noi calcoliamo che per ogni tribunale le sei unità corrispondano al minimo necessario, anche se oggi vi sono tribunali con quattro magistrati e qualcuno perfino con due.

Orbene, dividendo il numero complessivo dei procedimenti per i posti in organico, si ottiene il carico medio di ciascun magistrato presso il tribunale; lo si moltiplica per sei, così da ottenere il carico medio di un ufficio in composizione otti-

male minima, e si moltiplica il valore ottenuto per cinque (cioè la consistenza quinquennale del periodo considerato) in modo da ottenere il carico medio di un quinquennio secondo la formula: $A : B \times C \times 5 = X$.

In definitiva, rientrerebbero nella fascia di soppressione i tribunali — qui tremiamo! — che abbiano avuto, nell'ultimo quinquennio, un flusso di lavoro inferiore ad X (sulla base delle indagini già effettuate dal Ministero il valore X si aggira intorno alle 3.300-3.500 unità di carico nel quinquennio).

Il criterio innanzi descritto, pur costituendo la base dell'intero discorso, ha ovviamente bisogno di correttivi che ne attenuino la meccanicità in relazione ad una gamma di esigenze sociostrutturali, e cioè: i collegamenti viari; l'importanza delle strutture carcerarie esistenti in sede; la consistenza degli insediamenti operativi e industriali in rapporto alla tipologia zonale; l'eventuale esistenza in loco di moderni e attrezzati edifici giudiziari: si tratta, onorevole Fumagalli Carulli, della questione di cui non si è tenuto sempre conto a proposito delle preture.

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

Vanno poi considerati altri due criteri, che possiamo chiamare di orientamento per il nuovo reticolo giudiziario, cioè la tendenziale corrispondenza del tribunale alla realtà provinciale per un verso e — in ordine ad uffici di minore entità anche in previsione di più circoscrizioni al posto degli attuali « mega-circondari » — l'individuazione di uno *standard* del tribunale con 15-20 magistrati.

In tal modo, alle attuali fasce (costituite da megauffici con 100-150 magistrati, uffici medi, uffici modesti o modestissimi e come tali antieconomici) si sostituirebbero due sole fasce composte da tribunali medi e tribunali medio-grandi. Si noti in proposito che da rilevazioni e da studi specificamente effettuati è risultato che tribunali troppo grandi e con bacino di utenza molto ampio sono, per un verso, difficilmente governabili e, per

altro verso, a resa giudiziaria (in termini di produttività) inferiori alla media; tribunali molto piccoli e con bacino di utenza esiguo sono, per un verso, antieconomici nel rapporto costi-benefici, per altro verso non produttivi anche sotto il profilo dei ritmi di resa, perché la magistratura è scarsamente stimolata; tribunali medi e con bacini di utenza calibrati ed omogenei rappresentano lo *standard* ottimale per la governabilità dell'ufficio, per il rapporto costi-benefici, per il tasso di resa sufficientemente stimolato da sopravvenienze cui far fronte con ritmi di lavoro accettabili.

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

L'importanza dell'iniziativa e la complessità dei problemi tecnici e sociali da risolvere richiedono che l'ultima fase dell'*iter* realizzativo (mi riferisco sempre all'*iter* di formazione di un decreto legislativo) abbia il contributo del Consiglio superiore della magistratura (a parte il suo intervento in ordine al disegno di legge, sancito dall'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195) e di un'apposita commissione composta da un certo numero di parlamentari, di avvocati designati dal consiglio dell'ordine e di rappresentanti del personale dell'amministrazione giudiziaria; entrambi gli organismi saranno (o meglio, sarebbero) invitati ad esprimere il loro parere sul merito del piano elaborato dal dicastero, anche in

rapporto ai criteri anzidetti ed alle indicazioni delle regioni.

Ovviamente, i vari passaggi operativi e consultivi vanno cadenzati secondo termini sufficienti, ma abbastanza contenuti, in modo che il piano possa trasfondersi nei provvedimenti definitivi entro un congruo lasso di tempo, che rappresenta il termine di delega (dieci-dodici mesi).

Il documento che ho appena esposto è accompagnato da altre documentazioni che consegno alla Commissione, consistenti precisamente in un prospetto dei tribunali (distinti per distretto), indicante il personale dell'ufficio, il bacino di utenza ed i carichi di lavoro; un prospetto recante la situazione degli uffici pretorili conseguente alla legge 1° febbraio 1989, n. 30; l'elenco delle sezioni distaccate della tabella B e della tabella C allegate alla legge 1° febbraio 1989, n. 30; l'elenco delle sezioni distaccate, già comprese nella tabella C allegata alla legge 1° febbraio 1989, n. 30, soppresse a seguito dei decreti del Presidente della Repubblica emanati nel luglio del 1989; un prospetto riguardante la situazione attuale, analizzata per singoli distretti. Desidero inoltre richiamare all'attenzione della Commissione il bollettino ufficiale del Ministero di grazia e giustizia del 31 luglio 1989, n. 14.

Da ultimo desidero far presente, anche per ricordare l'opera di un carissimo amico prematuramente scomparso, che nella definizione dei criteri cui il decreto legislativo dovrà attenersi per la revisione

dei tribunali si è tenuto in grande considerazione il disegno di legge che fu presentato dal ministro Bonifacio nel corso della VII legislatura, precisamente il 29 agosto 1978, che non giunse mai all'esame del Parlamento.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Vassalli per le comunicazioni testé rese ed anche per il ricco *dossier* che ha voluto predisporre, che sarà utilmente esaminato dai commissari.

Come il ministro ed i colleghi sanno, non si potrà aprire ora il dibattito, dovendo tenersi tra breve una riunione del Comitato dei diciotto delle Commissioni riunite I e II, per svolgere un'attività servente nei confronti dell'Assemblea in relazione al provvedimento di riforma del sistema per l'elezione dei membri togati del Consiglio superiore della magistratura.

Il dibattito sulle comunicazioni del Governo è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 9,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali alle 12,30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO