

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

II

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 GIUGNO 1990

SEGUITO DELLE 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.
Seguito delle 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, 8
Fracchia Bruno (PCI)	3
Mastrantuono Raffaele (PSI)	6, 8

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

Seguito del dibattito sulle 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 il seguito del dibattito sulle comunicazioni del ministro di grazia e giustizia, professor Giuliano Vassalli, in merito allo stato di attuazione della legge 1° febbraio 1989, n. 30, concernente la costituzione delle preture circondariali e nuove norme relative alle sezioni distaccate.

Ricordo che nella seduta del 28 marzo 1990 il ministro Vassalli aveva illustrato un documento sulla materia oggetto dell'audizione odierna e che il dibattito era stato rinviato ad altra seduta.

BRUNO FRACCHIA. Signor presidente, signor ministro, onorevoli colleghi ho letto attentamente il documento presentato dal professor Vassalli, non essendo presente il giorno in cui egli lo ha illustrato alla Commissione, e devo riconoscere che è stato redatto con estrema precisione e puntualità; esso, quindi, costituisce un utile strumento perché ci consente di esprimere una valutazione complessiva sugli esiti prodotti dalla riforma avviata con la legge 1° febbraio 1989, n. 30. Nonostante il gruppo comunista avesse votato contro tale provvedimento, perché non ne condivideva l'impianto, oggi è pronto a cogliere gli effetti posi-

tivi, ma parziali, da esso scaturiti. Peraltro, ai risultati positivi indicati nel documento predisposto dal ministro aggiungerei un'altra considerazione che, seppure non esplicitata, ritengo debba essere menzionata.

Se è vero che lo Stato italiano non era mai riuscito a portare avanti un'opera di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ancorché il Governo vi fosse autorizzato fin dal 1865, come si legge nella relazione del ministro Vassalli, ed aveva mantenuto le strutture degli stati preunitari, è altrettanto vero che per la prima volta, sia pure in misura ridotta e limitata, la riforma delle preture circondariali è stata attuata. Si è riusciti, quantomeno, a superare quei localismi e quei campanilismi che alcuni anni prima avevano impedito al ministro Bonifacio di portare avanti la legge di delega. Si è colta l'occasione della riforma del codice di procedura penale, che ha peraltro creato problemi difficili da risolvere, per passare alla revisione delle circoscrizioni di pretura, sopprimendo quelle mandamentali e creando le preture circondariali con una serie numerosissima di sezioni distaccate.

Non si è gridato troppo forte contro questo intervento perché le preture sede di mandamento in definitiva hanno visto confermati i loro edifici all'uso giudiziario; le preture più piccole non hanno ottenuto i presidi e quelle, per così dire, piccolissime sono state soppresse, anche se delle 272 indicate nel documento del ministro Vassalli moltissime avevano perlomeno la sorte segnata, perché di fatto non funzionavano già più come uffici giudiziari.

La successiva attività amministrativa del ministro, convalidata dal Parlamento e dallo stesso Consiglio superiore della magistratura, ma contestata dall'opposizione comunista in quest'aula ed in Assemblea, lo ha visto avvalersi dei suoi poteri ed ha cresciuto il numero delle strutture giudiziarie da sopprimere ed altre si propone di accorpate, perfezionando l'impianto complessivo previsto dalla legge n. 30. Quindi, attualmente siamo in presenza — come sottolinea il documento — di quattro tipi di istituti: preture circondariali, sezioni distaccate con presidio, sezioni distaccate senza presidio e preture soppresse.

Indubbiamente, qualche problema è stato risolto, signor ministro, e gliene diamo atto. Infatti, se non fosse stata attuata questa scelta, è certo che la figura del doppio magistrato — uno per le indagini preliminari e un altro per il dibattimento — e la necessità di istituire l'ufficio del pubblico ministero nelle preture, a seguito del nuovo codice di procedura penale, avrebbero creato problemi assolutamente insuperabili. Ecco il riconoscimento che riteniamo di doverle fare, non disgiunto, però, dalle critiche che continuiamo a muovere, per il fatto di aver perso una grande occasione per una grande riforma. Essa avrebbe dovuto coincidere con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale o, comunque, con la messa in cantiere, una volta per tutte, del giudice di pace. Questa era la grande occasione che avrebbe consentito di rivoluzionare come meritano le circoscrizioni giudiziarie nel nostro paese, le quali sono ferme da prima del 1965 e versano ormai in una situazione a proposito della quale non credo di dover sprecare parole per sottolineare quanto sia profondamente mutata.

Quali sono, signor ministro, gli effetti negativi della riforma del Senato? Vorrei che su di essi si aprisse un vero e proprio dibattito, poiché essi sono stati riscontrati, ma non se ne trova traccia nel suo documento, cosicché non possono essere contestati, neppure in via di argomentazione logica. Devo dire che ciò mi di-

spiace, perché il giudizio complessivo del gruppo comunista sul documento in questione è favorevole, anche per l'impegno che il ministro vi ha profuso. Tuttavia — ripeto — avremmo preferito trovarvi quegli effetti negativi che ritengo siano sotto gli occhi di tutti.

Il primo di tali effetti negativi, signor ministro, è rappresentato dal grande ufficio giudiziario di pretura — caratterizzato da un enorme bacino di utenza — accanto al quale sono state create le sezioni distaccate di pretura. Posso citare, a mò d'esempio, la pretura circondariale di Milano, alla quale è stata affiancata la sezione distaccata di Legnano. Nella mia provincia — sempre per continuare con gli esempi — potrei citare il mandamento di Novi Ligure, ma ben alto è il numero delle realtà giudiziarie del nostro paese che meritavano di essere confermate, non solo per la cultura giudiziaria acquisita, ma anche per il livello di civiltà cittadina che era riuscito a consolidarsi grazie ad una tradizione formatasi nel tempo.

In pratica, l'istituzione delle preture circondariali ha finito con il peggiorare il servizio offerto ai cittadini. Infatti, aggregando la sezione distaccata di Legnano o quella di Imola, rispettivamente ai tribunali di Milano e di Bologna, in definitiva finiamo per privilegiare il centro, e causando lo spostamento di magistrati, di servizi di supporto e di strutture amministrative, necessariamente, finiamo col depauperare quelle periferie che risultavano, invece, ottimamente presidiate, dove la giustizia veniva amministrata tempestivamente e bene.

Sempre riferendomi all'esempio che ho sopra citato — ma ve ne sono tanti altri —, credo di poter affermare, signor ministro, che l'efficienza della sezione distaccata di Legnano è notevolmente peggiorata da quando è divenuta sezione distaccata di una megapretura che ha 250 mila procedimenti penali iscritti a ruolo. Poiché è presumibile che questo tipo di realtà riguardi l'intero territorio del nostro paese, è chiaro che ci troviamo a riscontrare un risultato negativo, il quale non può essere, a mio avviso, accettato

senza cercare di fare nulla per modificarlo. Non possiamo limitarci ad ammettere che la realtà delle preture circondariali e le necessità che sono state alla base delle scelte attuali non permettevano di agire diversamente, considerata l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. No, il gruppo comunista ritiene che questi effetti negativi debbano essere rimossi, e vedremo poi in che modo. Al momento, dobbiamo partire dal principio che essi debbono essere rimossi poiché fanno parte della crisi generale che caratterizza l'amministrazione della giustizia nel nostro paese.

Una seconda questione riguarda le preture senza presidio, le quali, signor ministro, alla pari delle sezioni distaccate, non possono rappresentare la regola, bensì l'eccezione. Abbiamo già polemizzato su questo punto, e non vogliamo continuare a farlo in questa sede, anche se non intendiamo abbandonare un ragionamento al quale siamo molto legati. Quando abbiamo affermato che le sezioni distaccate non potevano essere soppresse o create per atto amministrativo, ma per legge, sostenevamo il principio in virtù del quale la vecchia sede distaccata deve considerarsi diversa dalla sezione distaccata di pretura.

Pur accettando la situazione per quello che è, cioè senza alcuna intenzione di tornare a polemizzare, credo che non vi sia alcun dubbio sul fatto che le vecchie sedi distaccate fossero relativamente poche; esse, quindi, interessavano una minima parte del territorio nazionale o, comunque, bacini di utenza estremamente ristretti: a livello pretorile, poche centinaia di migliaia di persone risultavano governate da sedi distaccate che rappresentavano un'eccezione, e dove il mattino dell'udienza, sia penale sia civile, il cancelliere e l'ufficiale giudiziario vi si recavano per amministrare la giustizia partendo dalla città capoluogo di mandamento. Un ufficio giudiziario sprovvisto di autonomia non può che costituire un'eccezione; in questo caso, invece, le sezioni distaccate rappresentano la regola che caratterizza la situazione delle pre-

ture del nostro paese. A ciò deve aggiungersi che le preture risultano sprovviste di presidio, per cui c'è da chiedersi come sia possibile che nel 1990 vi siano uffici giudiziari considerati tali solo il giorno dell'udienza, cioè quando vi arriva un cancelliere ancora costretto a raggiungerli portandosi dietro la sua valigetta, poiché non vi è alcun servizio di cancelleria. Posso citarle un esempio, signor ministro, quello di Abbadia San Salvatore: questo rilevante centro della Toscana, caratterizzato da una notevole tradizione giudiziaria, è ridotto ad essere una sezione distaccata, senza presidio, venendo meno ad una tradizione e ad una condizione locale di amministrazione vera della giustizia.

Le ragioni che ho esposto hanno indotto il gruppo comunista a presentare la proposta di legge, di cui è prima firmataria l'onorevole Pedrazzi Cipolla, che voglio sottoporre al suo giudizio, signor ministro, ed a quello della Commissione, pur dichiarando la nostra disponibilità a rivederne il contenuto. Abbiamo cercato di mediare tra le diverse esigenze e di trovare una strada — difficile dopo l'entrata in vigore della legge n. 30 del 1989, perché sarebbe stata certamente più percorribile prima — ma che, comunque, dovrebbe essere tenuta presente nel grande disegno cui lei, signor ministro, ha accennato nella seconda parte del documento relativo ad una revisione complessiva delle circoscrizioni giudiziarie comprendente i tribunali e le corti d'appello.

Quindi, creiamo pure altre 47 o 49 preture autonome, chiamiamole preture circondariali, però, signor ministro, non torniamo alle preture mandamentali! La prego di rispondere su tale questione, dopo un attento esame preventivo degli effetti che possono scaturire da una modifica di tale portata. Nel momento in cui si è stabilito che le preture sopportino l'80-85 per cento del carico penale e nel momento in cui si prevede l'istituzione del giudice di pace, che assorbirà gran parte del lavoro civile ed una limitata parte di quello penale, non si può tornare ai vecchi mandamenti, alla situazione an-

teriore al 1° febbraio 1989. Tuttavia, non si sono definiti « bacini di utenza » di pretura con una vera consistenza, mentre oggi ci sono tutte le condizioni per farlo. Se definiamo in modo diverso i tribunali, se istituimo il giudice di pace, se manteniamo quelle sedi giudiziarie attive, perché vi dovrà amministrare giustizia il giudice di pace, avremo la possibilità — attraverso indici di lavoro come quelli da lei, signor ministro, già previsti per la riforma dei tribunali — per arrivare a definire preture autonome, che siano, cioè, uffici veri, completi, comprendenti anche il servizio del pubblico ministero: si potrebbero così costituire preture per 200-300 mila abitanti.

Anche nell'ambito della riforma delle circoscrizioni dei tribunali ed eventualmente delle corti d'appello, deve comparire la questione del giudice di pace. Con l'istituzione di quest'ultimo si avrebbe finalmente il quadro completo. Mi guardo bene dal ritardare la presentazione della legge-delega per la riforma delle circoscrizioni dei tribunali e le corti d'appello: prima verrà presentata, meglio sarà. Dico, però, che questo provvedimento dovrà andare di pari passo con quello relativo all'istituzione del giudice di pace, il cui esame da parte del Senato è in fase avanzata. In questo caso, si avrebbe davvero la possibilità di realizzare una riforma generale delle circoscrizioni, superando l'anacronistica condizione ereditata dagli Stati preunitari e mantenutasi nel secolo scorso. Siamo l'unico paese che anacronisticamente mantiene quel vecchio assetto, malgrado i tempi siano cambiati, la situazione economica del paese sia mutata, e così pure quella demografica, e le necessità e le politiche giudiziarie si siano sviluppate in modo diverso dal passato.

Signor ministro, questo è il giudizio che diamo delle sue comunicazioni e le proposte che formuliamo. Credo siano proposte serie e realizzabili con un grande sforzo ed una grande volontà politica. Abbiamo ripetuto più volte, e lo ri-confermiamo, che il nostro gruppo parla-

mentare è disponibile a compiere questo atto di impegno e di coraggio, perché di questo vi sarà bisogno per realizzare la riforma delle circoscrizioni giudiziarie.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Signor presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, prendo la parola — anche se avrebbe dovuto farlo il mio capogruppo che, però, per sopraggiunti impegni non ha potuto partecipare alla seduta odierna — essenzialmente per testimoniare l'impegno del gruppo socialista rispetto ad un tema, quello della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che credo sia uno dei più attesi nel paese. Si tratta di un problema che ha un peso certamente negativo sulla crisi della giustizia, come hanno sottolineato spesso sia l'Associazione nazionale dei magistrati, sia i gruppi politici. Però, la realtà dei fatti nonché il dibattito in Parlamento dimostrano come sia difficile procedere alla soppressione di alcune sezioni distaccate di pretura.

Il ministro Vassalli ha ricordato, nella relazione introduttiva ed in quella che accompagna il disegno di legge sull'istituzione delle preture circondariali, che le leggi-delega — a partire da quella del 1965 fino all'ultima del ministro Bonifacio — non hanno mai varcato la soglia del Parlamento. Sotto questo aspetto, quindi, credo si debba essere grati al Parlamento per aver messo in moto, con l'istituzione delle preture circondariali, il processo di modifica delle circoscrizioni giudiziarie, sia pure solo a livello pretorile.

Certo, ha ragione l'onorevole Fracchia nel sottolineare che, anche in coincidenza con la riforma del codice di procedura penale, sarebbe stata necessaria la riforma generale delle circoscrizioni giudiziarie. Tuttavia, le difficoltà cui ho accennato non avrebbero forse consentito nemmeno di procedere alla prima modifica riguardante le preture se il Governo ed il Parlamento non si fossero decisamente impegnati. Ricordo che lo stesso onorevole Fracchia ripeté più volte la frase: « il Governo ha fatto di necessità virtù ».

Credo, infatti, che ci si trovasse di fronte ad un obbligo di legge, direi necessitato anche dalle ormai indifferibili esigenze di soppressione di alcune preture.

Ritengo che i criteri esposti dal ministro, nel documento che ci ha illustrato, debbano essere considerati positivamente, tenendo conto delle condizioni della finanza pubblica, che certamente non consentono di assicurare la massima articolazione territoriale di un servizio pubblico come quello della giustizia. Certo, qui non è in discussione la questione di fondo dell'accentramento o del decentramento delle strutture giudiziarie. Il problema è rappresentato dall'esigenza di assicurare un servizio-giustizia rapido ed efficiente, in mancanza di adeguate risorse finanziarie che consentano di dotarsi delle strutture e del personale necessari per far fronte alle esigenze, più volte manifestate da parte delle varie articolazioni locali, di avere *in loco* un'organizzazione giudiziaria.

Sono convinto che se il Governo ed il Parlamento non avessero utilizzato lo strumento dell'istituzione delle sezioni distaccate, attuando l'articolo 41 dell'ordinamento giudiziario, difficilmente si sarebbe intervenuti alla soppressione di una qualsiasi pretura, anche di quelle il cui carico di lavoro era del tutto irrilevante.

Per quanto attiene, quindi, alle preture circondariali, il gruppo socialista esprime un giudizio sostanzialmente positivo sul documento relativo all'attuazione della legge. Mi rendo conto, tuttavia, dei problemi che sono sorti, in particolare nelle grandi aree urbane. Anche quello di Napoli, per esempio, è un distretto giudiziario nel quale l'istituzione della pretura circondariale in luogo delle 24 preture mandamentali ha creato non pochi problemi. Credo, tuttavia, che sull'istituzione della pretura circondariale e sulla sua attuazione si debba esprimere un giudizio sostanzialmente positivo.

So che sono state avanzate alcune proposte sulla materia, per esempio dal gruppo comunista, ma non ne conosco l'esatto contenuto. Io stesso, insieme con

l'onorevole Biondi, ho partecipato ad un convegno a Viareggio, indetto dalla lega delle autonomie locali, nel corso del quale ho espresso la mia valutazione negativa, che confermo in questa sede, in merito ad alcune proposte che fanno riferimento a preture cosiddette « equiparate » a quelle circondariali; l'obiettivo fondamentale di tali proposte mi sembra non tanto quello di assicurare l'efficienza di un servizio, quanto quello di preoccuparsi della funzionalità, ma più nell'ottica dei magistrati che delle preture. Anche l'onorevole Fracchia ha parlato di privilegi del centro rispetto alle periferie, come se si potesse esprimere un giudizio sulla validità di una struttura a seconda che abbia un'autonomia istituzionale oppure meramente funzionale, quale quella che si ricava, anche per le sezioni distaccate, dall'istituzione e dall'attuazione delle preture circondariali.

Per quanto riguarda la seconda parte del documento, concernente la revisione delle circoscrizioni dei tribunali, le questioni che si pongono sono sostanzialmente due: quella dello strumento e quella dei criteri cui attenersi. Il gruppo socialista, signor ministro, concorda sullo strumento che è stato individuato, rappresentato dalla legge-delega; riteniamo, infatti, che sia giusto ed efficace ricorrere ad essa in una materia così complessa, in cui deve compiersi l'analisi completa di una serie di relazioni che intervengono sul territorio. Anche i criteri indicati sono, a nostro avviso, sostanzialmente validi, tenuto conto, oltretutto, di una certa flessibilità insita nel primo criterio, rappresentato dal numero dei procedimenti civili e penali affluiti nei tribunali nel quinquennio; questo, infatti, subisce una serie di temperamenti, in considerazione dei collegamenti viari, dell'importanza delle strutture carcerarie esistenti, della consistenza degli insediamenti operativi e dall'eventuale sussistenza di moderni uffici giudiziari già insediati. Tali elementi correttivi, ripeto, servono a limitare la rigidità del criterio di base.

Il mio gruppo concorda, inoltre, sulla necessità del parere dell'ente regionale, ritenendo tale scelta giusta, utile e conforme ai principi dell'ordinamento costituzionale. Ricordo di aver letto, in un altro documento presentato dal ministro, il riferimento a due diverse ipotesi in materia: una relativa ad un parere puro e semplice dell'ente regionale e l'altra che, invece, faceva carico alla regione di una indicazione di massima. Pur rendendomi conto delle difficoltà cui si potrebbe andare incontro, ritengo che per rispettare le norme costituzionali relative all'autonomia delle regioni si debba riaffermare il principio della competenza regionale in ordine alla scelta del territorio, nel rispetto delle indicazioni dell'ordinamento centrale relative al numero delle sedi.

Desidero infine porre un'ultima questione, che non è trattata nel documento, ma che comunque è presente alla Commissione: mi riferisco alla possibilità di procedere all'istituzione di sedi giudiziarie (tribunali e, eventualmente, sezioni distaccate di corti d'appello) prima di procedere alla revisione delle circoscrizioni tramite la legge-delega. Rispetto a tale problema la Commissione affari costituzionali ha sollevato obiezioni di carattere ordinamentale. Ritengo che anche su tale punto la nostra Commissione debba esprimersi, per fornire elementi di valutazione alla Commissione affari costituzionali. Personalmente sono convinto che, in attesa, appunto, dell'approvazione di un provvedimento organico, il Parlamento possa procedere all'istituzione di quelle sedi giudiziarie che non confliggano con i criteri indicati nella relazione del ministro. In tale ottica, esprimo anticipatamente la valutazione positiva del gruppo socialista sulle proposte di legge in materia che si trovano all'esame della nostra Commissione: mi riferisco, in particolare, a quelle relative alla sezione distaccata della Corte d'appello di Sassari ed all'istituzione del tribunale di Nola e di Torre Annunziata.

PRESIDENTE. Di entrambi i tribunali, quello di Nola e quello di Torre Annunziata.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Sì, di entrambi i tribunali: prendo atto, signor presidente, della sua cortese precisazione.

Per quanto riguarda Sassari, infatti, si tratta di una sezione molto lontana dal centro; a proposito di Napoli, poi, ci troviamo di fronte ad una provincia con circa tre milioni di abitanti, per la quale vi è la possibilità di istituire due tribunali aggiuntivi, operando un'adeguata ripartizione delle cause.

A nome del gruppo socialista, signor ministro, esprimo viva gratitudine per il suo impegno in questa materia, impegno che mi auguro venga seguito anche dal Parlamento perché si possa in tempi rapidi realizzare una di quelle riforme che in passato venivano definite come necessarie e prive di costi: considerata la situazione della giustizia nel nostro paese, oggi potremmo dire che non solo non presentano costi, ma sono certamente destinate ad apportare benefici.

PRESIDENTE. Dal momento che non vi sono altri iscritti a parlare e considerato che il ministro Vassalli mi ha comunicato di essere disponibile a replicare nel corso della prossima settimana ai quesiti posti dagli onorevoli Fracchia e Mastrantuono, il seguito della discussione sulle comunicazioni del ministro è rinviato alla seduta di giovedì 21 giugno.

La seduta termina alle 16,40.

*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 il 19 giugno 1990.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO