

Parere richiesto dal Ministro della Giustizia sullo “Schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 24 settembre 1999, in attuazione della legge delega 5 maggio 1999, n. 155

(Delibera del 14 ottobre 1999)

PARERE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA 5.5.99 n. 155 CONCERNENTE LA DELEGA AL GOVERNO PER L’ISTITUZIONE DI NUOVI TRIBUNALI E PER LA REVISIONE DEI CIRCONDARI DI MILANO, ROMA, NAPOLI, PALERMO E TORINO.

1) L’OGGETTO DEL PARERE:

Ai fini del richiesto parere sullo schema di legge delegata approvato dal Consiglio dei Ministri in data 24.9.99 in forza dell’art. 1 comma 1 l.5.5.99 n.155, il Consiglio ritiene di non poter non esaminare congiuntamente le direttive di fondo contenute nella legge delega, apparendo ciò l’unico modo per poter fornire, da un lato, valutazioni compiute in ordine alla congruità o meno delle scelte effettuate dal legislatore delegato rispetto ai criteri e limiti fissati dal legislatore delegante e per poter, dall’altro, raccordare tali valutazioni in misura coerente con i precedenti pareri espressi rispettivamente il 19.1.98 sullo schema di decreto legislativo del Governo per l’attuazione della delega ad esso conferita dall’art.1 comma 1 lett. i) ed l) l.16.7.1997 n. 254 sulla riforma del giudice unico di primo grado, concernente l’istituzione delle sezioni distaccate di tribunale e dei tribunali delle aree metropolitane ed il 22.12.98 sul D.D.L. n. 3113 concernente la delega al Governo per la revisione dei circondari di Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo.

Il richiamo indispensabile di questi precedenti consente infatti di meglio rappresentare quale sia sempre stato il punto di vista fermo e costante del Consiglio in ordine ad un problema cruciale dell’organizzazione giudiziaria qual’è la razionale revisione delle circoscrizioni e, al suo interno, il futuro assetto dei c.d. tribunali metropolitani, materia in cui l’art. 10 cpv l.n195/58 attribuisce al Consiglio espliciti poteri consultivi e di proposta.

2) LE LINEE PORTANTI DEI PRECEDENTI INTERVENTI DEL CONSIGLIO :

Già nella risoluzione adottata il 25.5.94, allorché la prospettiva del giudice unico non risultava ancora con chiarezza delineata, a proposito della revisione delle circoscrizioni giudiziarie in generale, si affermava testualmente che vi sono alcuni tribunali che si trovano a ridosso di grandi città e, quindi, di mega-uffici le cui dimensioni già da sole ne determinano l’ingovernabilità e per i quali veniva pertanto proposta l’adozione di misure d’intervento immediato quali la limitazione della competenza del tribunale del capoluogo al territorio comunale e, in una prospettiva più lontana (ma oggi certamente attuale), l’intervento di iniziative più coraggiose a cominciare dal frazionamento dei suddetti uffici. Con l’unificazione di Preture e Tribunali e relativi uffici requirenti l’esigenza di tali iniziative radicali è divenuta ancor più urgente e ineludibile, tanto è vero che fin dall’inizio del procedimento riformatore riguardante l’unificazione, che ha dato luogo a strutture accentrate ancor più complesse ed elefantache, una necessaria revisione dei tribunali metropolitani (individuati in Roma, Napoli, Milano, Torino e Palermo) è stata unanimemente individuata come un tassello essenziale nel complesso reticolo normativo che occorreva costruire per supportare in modo efficace la riforma del giudice unico. Tuttavia, è da rimarcare il fatto che, pur di fronte ad una situazione ampiamente prevista di assoluta ingestibilità di strutture così gigantesche (in base all’art. 33 del D. Legs. n. 51/98 i nuovi organici quanto a magistrati degli uffici del giudice unico di Roma e Napoli ammontano a 404 giudici e 111 PM e 349 giudici e 117 PM, cui si debbono aggiungere i magistrati onorari e i vice-procuratori onorari nonché il personale amministrativo), allarme puntualmente e chiaramente ribadito dal Consiglio nella relazione al Parlamento sullo stato della giustizia del 1996, dedicata proprio al Giudice unico di primo grado e revisione della geografia giudiziaria, i tentativi di traduzione concreta dell’esigenza di drastico ridimensionamento si sono rivelati, sino ad oggi, molto timidi e dunque profondamente al di sotto delle attese, aggravandosi al contempo la situazione di incertezza organizzativa a seguito della definitiva efficacia della parte ordinamentale del d.lgs.

n.51/98, non coinvolta nel rinvio attuato dal D.L. n.149/99, che ha determinato l'unificazione verticale degli uffici realizzando proprio quelle megastrutture che si volevano, invece, evitare attraverso l'intervento qui in esame.

Non si può dimenticare, a questo proposito, che il primo tentativo contenuto nella legge delega 16.7.97 n.254 istitutiva del giudice unico è rimasto lettera morta. L'art.1 comma 1 lett. l) della stessa aveva delegato il Governo ad istituire nei circondari di Milano, Roma, Napoli e Palermo nuovi tribunali ma solo in sostituzione di sezioni distaccate con eventuali accorpamenti anche di territori limitrofi non facenti originariamente parte del territorio delle suddette sezioni. Ed è noto che la formulazione così restrittiva del criterio di esercizio della delega, dando luogo a prospettive di risultato notevolmente inferiori agli obiettivi di decongestione reale in teoria perseguiti, ha indotto il Governo a ritenere l'opportunità di non esercitare la delega proponendo un diverso e autonomo intervento legislativo che consentisse al Parlamento di conferire una delega tale da realizzare risultati più significativi. Si leggeva, invero, nella relazione accompagnatoria al decreto n. 51/98 che il Governo aveva rinunciato alla creazione dei cosiddetti tribunali delle aree metropolitane, sul rilievo che i limiti al riguardo posti dalla legge delega...risultano in fatto preclusivi di interventi idonei al conseguimento del preconizzato effetto di decongestione delle grandi strutture interessate. Il mancato esercizio della delega si muove dunque nella prospettiva di demandare ad un separato intervento normativo, frutto di più ponderata valutazione dei diversi profili coinvolti e connotata da minore rigidità dell'area di manovra, la sollecita realizzazione di un obiettivo che resta comunque coesistente per l'efficienza del servizio giustizia.

Il D.D.L. n. 3113/S successivamente presentato dal Governo nel febbraio 98 e su cui fu chiesto il parere di questo Consiglio, si segnalava positivamente, come evidenziato nel parere approvato dal Plenum nella seduta del 22.12.98, per il fatto di superare sicuramente i limiti e le rigidità che avevano reso praticamente ingestibile la precedente delega legislativa mediante una formulazione molto più articolata e flessibile dei criteri direttivi ai quali il legislatore delegato dovrà attenersi e ciò a cominciare dalla direttiva che prevedeva la possibilità di istituire, se necessario, nuovi tribunali nei circondari interessati anche eventualmente attraverso la suddivisione territoriale del comune capoluogo, o da quella che rendeva possibile al Governo di adottare soluzioni differenziate in relazione alla varietà delle situazioni reali modulando l'intervento anche sulla possibile cessione di porzioni di territorio dal circondario da decongestionare ai circondari dei tribunali limitrofi.

Sempre nell'ultimo parere, peraltro, esteso inevitabilmente alle disposizioni nel frattempo introdotte dalla Commissione giustizia del Senato e approvate in prima lettura dall'aula, il Consiglio evidenziava il peggioramento subito dal testo originario con il nuovo testo dell'art. 1 lettera d) che limitava a non più di due il numero complessivo dei nuovi tribunali da istituire nei corrispondenti circondari anche, eventualmente attraverso la suddivisione territoriale del comune capoluogo. Testualmente, a questo proposito, il Consiglio segnalava che tale previsione (presumibilmente imposta dalla condizione contenuta nel parere della commissione bilancio per ragioni di compatibilità con la norma di copertura) reintroduce obiettivamente, rispetto al testo originariamente proposto dal Governo, un limite alla flessibilità dell'intervento imponendo delle scelte pregiudiziali, in possibile conflitto con le concrete necessità dei circondari interessati, rischiando di rendere ancora una volta difficoltosa l'attuazione della delega. Richiamandosi a tal fine i pareri dei Consigli Giudiziari interessati (di Roma, che evidenziava la necessità di un nuovo tribunale nel circondario attuale del tribunale di Roma; di Napoli, che evidenziava l'auspicata istituzione di due nuovi tribunali nell'attuale circondario del tribunale; e di Milano, che rappresentava l'opportunità di elevare a sede di tribunale almeno una delle sezioni distaccate del relativo tribunale), il Consiglio Superiore aggiungeva che tali esigenze risulterebbero in parte compromesse ove non fosse superato nel prosieguo dell'iter legislativo il limite imposto...dal testo approvato al Senato e che pertanto appare opportuno segnalare al Ministro l'incongruenza di porre un limite rigido al numero degli istituenti tribunali che, ove non rimosso, finirebbe con il riproporre alcune delle difficoltà incontrate nell'attuazione della precedente delega, non consentendo al legislatore delegato di effettuare per intero le scelte in concreto più idonee a decongestionare gli uffici interessati; e concludeva il parere ricordando che un elementare principio di razionale distribuzione sul territorio degli uffici di primo

grado imponeva un incisivo e complessivo riordino che prevedesse, da un lato la soppressione (non avvenuta) dei tribunali di piccole dimensioni e dall'altro istituendo dove necessario nuovi uffici e al contempo rivedendo le circoscrizioni territoriali al fine di decongestionare i grandi tribunali, puntando su una equilibrata distribuzione sul territorio di tribunali medi che possano assicurare una migliore produttività. Riequilibrio che . . . non sembra realizzato neppure dalla nuova delega in esame.

E' dunque alla luce di questi ripetuti e costanti precedenti che va reso questo ulteriore parere il quale, nell'esaminare le concrete scelte adottate dal legislatore delegato, non può al contempo non misurarle con le direttive e limiti presenti nella legge delega nel frattempo varata dal Parlamento perché solo in tal modo appare possibile verificare quali fossero i reali margini di manovra per il legislatore delegato, quali fossero le scelte obbligate e quali invece possibili e discrezionali.

3) I LIMITI DELLA LEGGE DELEGA n. 155/99:

Il nuovo testo di legge delega, se raffrontato con il precedente del 1997, presenta le seguenti principali novità: l'avvenuto inserimento, accanto a quelli di Roma, Napoli, Milano e Palermo anche di Torino quale circondario da decongestionare (167 giudici e 63 PM) ; la possibilità di istituire nuovi tribunali nei circondari interessati, con eventuale individuazione territoriale del comune capoluogo; la possibilità di ridefinizione, altresì, dei circondari limitrofi; la limitazione a due dei tribunali di nuova istituzione; la posizione di una serie articolata di parametri territoriali, demografici, economici e giudiziari per l'istituzione eventuale di nuovi circondari; la previsione di una copertura finanziaria di lire 39.750 milioni per le esigenze relative all'acquisizione degli immobili nonché alle spese di primo impianto dei nuovi uffici da istituire. E' indubbio che quest'ultima previsione era, da sola, in grado di condizionare tutta la riforma. La modestia dell'onere finanziario stanziato è infatti presumibilmente la principale ragione giustificativa dell'avvenuta limitazione a soli due dei nuovi Tribunali che il Governo è delegato ad istituire, laddove, come s'è visto, da tempo le proposte provenienti dagli addetti ai lavori e dai Consigli Giudiziari fossero nel senso dell'istituzione di almeno tre o quattro nuovi uffici rispettivamente nelle aree metropolitane di Milano, Roma e Napoli. Questo pesante condizionamento rende già in radice debole l'intera manovra riformatrice, incapace di affrontare in modo incisivo la congestione dei maggiori Tribunali italiani. Come nel precedente parere del 19.7.98 a proposito della legge delega del 97 anche in questo caso la non idoneità dei criteri dettati dalla normativa delegante, pur essendone cambiato in parte il contenuto, porta a formulare nuovamente un giudizio negativo. Non può d'altro canto tacersi che "l'ipoteca" della scarsa copertura finanziaria esprime una concezione discutibile del rapporto che dovrebbe sempre intercorrere tra programmazione dell'intervento riformatore e costo necessario perché anziché fissarsi prima i programmi e gli obiettivi individuando quindi le fonti di finanziamento occorrenti, si individuano viceversa prima queste ultime e su di esse si elaborano i programmi e si modulano gli obiettivi. Conferma di tutto questo è la relazione di accompagnamento allo schema di legge delegata in cui per i tre tribunali più grandi sono previsti ulteriori interventi legislativi autonomi destinati a realizzare il vero decongestionamento che l'attuale delega non assicura: singolare scissione, quindi, tra scelte attuate, come si vedrà, sicuramente insufficienti e scelte promesse, rinviate ad un futuro indeterminato e incerto, che dovrebbero rappresentare viceversa l'intervento risolutore.

4) L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE PER I SINGOLI TRIBUNALI:

a) I TRIBUNALI DI TORINO E PALERMO:

Per i due circondari di Torino e Palermo le scelte effettuate dal legislatore delegato sono consistite in una semplice restrizione dei relativi confini con conseguente ampliamento di quelli dei circondari limitrofi, attraverso l'aggregazione a questi ultimi di porzioni di territorio oggi appartenenti ai Tribunali dei due capoluoghi. Delle cinque aree metropolitane interessate dalla riforma, Torino e Palermo sono sicuramente quelle che presentano minori problemi tanto è vero che nessuno degli enti ad ed organismi consultati ha avanzato richieste di costituzione di nuovi tribunali o lo sdoppiamento dei due tribunali capoluogo. Le scelte contenute nello schema si sono, pertanto,

incentrate unicamente sull'ampliamento delle circoscrizioni dei tribunali limitrofi. In ordine a queste scelte si esprimono perplessità in ordine all'avvenuto frazionamento dell'ex mandamento di Rivarolo parte del quale è stato mantenuto nel circondario di Torino, mentre la restante e prevalente parte è stata accorpata al circondario di Ivrea.

Per Torino, più in particolare, è da rilevare che gli effetti di decongestionamento risultano assolutamente modesti diminuendosi il bacino d'utenza solo di una percentuale pari all'8% della popolazione e riducendosi il carico di lavoro, nel civile e nel penale, di non più del 6%.

Parallelamente occorrerà potenziare adeguatamente i tribunali limitrofi la cui popolazione è significativamente aumentata (soprattutto Pinerolo con un aumento del 47% e Alba con un aumento del 23%), per evitare che l'effetto di scarsa decongestione non si accompagni paradossalmente un secondo effetto negativo di ingolfamento dei tribunali limitrofi. Per Palermo a sua volta, considerato che qualsiasi scelta praticabile scontava l'ulteriore difficoltà della varietà di proposte confliggenti tra loro provenienti dal Consiglio Giudiziario, Consigli dell'Ordine degli Avvocati e dirigenti degli uffici, l'effetto di decongestione appare leggermente migliore (diminuzione del 13% del bacino d'utenza, dell'8% del carico di lavoro nel settore penale e del 7% in quello civile) che a Torino ma sempre, comunque, di non grande momento. Anche qui, comunque, i significativi aumenti che subiranno i tribunali di Sciacca e di Termini comportano gli stessi problemi in precedenza evidenziati per Pinerolo ed Alba. L'inserimento poi nel circondario di Sciacca, posto in provincia di Agrigento di alcuni Comuni siti alle porte di Palermo ha gravi conseguenze sotto il profilo delle misure di prevenzione che finirebbero per essere affidate al Questore di Palermo e al Procuratore della Repubblica di Sciacca (quanto al potere di proposta) nonché al Tribunale di Agrigento (quanto alla competenza decisoria).

b) IL TRIBUNALE DI MILANO:

Le scelte effettuate scontano innanzitutto la pesante limitazione contenuta nella legge delega che vincola il legislatore delegato a non istituire più di due nuovi tribunali. L'area milanese risulta così sacrificata avendo il Governo deciso di esaurire la possibilità di istituire nuovi tribunali nelle sole aree metropolitane di Roma e Napoli, scelta di priorità sicuramente obbligata e ritenuta inevitabile anche da questo Consiglio nel precedente parere del dicembre '98. Tale scelta a monte, tuttavia, ha confermato quanto rappresentato già in tale parere: che gli obiettivi di efficienza che potevano essere perseguiti attraverso un intervento congiunto derivante dalla possibile istituzione di un nuovo tribunale e l'adozione contemporanea di una modifica dei confini dei circondari limitrofi, risultano certamente ridotti per il vincolo della legge-delega.

Tale appare con chiarezza l'effetto delle scelte contenute nello schema ministeriale: il limite legale alla flessibilità dell'intervento occorrente ha determinato minimi spostamenti di porzioni di territorio del circondario del tribunale di Milano a favore delle circoscrizioni dei tribunali di Lodi, Pavia e Vigevano con aggravio consistente del futuro carico di lavoro dei medesimi ma, al contempo, insignificanti diminuzioni per Milano: -5% del bacino d'utenza; -4% del carico nel settore penale, addirittura -3% nel civile.

Contemporaneamente l'intera area Nord-Ovest del circondario di Milano, che secondo diverse proposte pervenute al Ministero, avrebbe trovato nell'istituzione del nuovo tribunale di Legnano la scelta decongestionante più efficace, rimane priva di alcun intervento per il momento avendo espressamente il Governo indicato, nella relazione d'accompagnamento, l'opportunità di un rinvio ad un apposito futuro intervento normativo (il primo dei tre di cui si è detto).

Il giudizio, pertanto, necessariamente critico sull'insieme delle scelte effettuate per l'area milanese, trova peraltro un eloquente avallo nelle stesse conclusioni sconcertanti della relazione: "E' evidente che non intervenendo nell'area Nord-Ovest del circondario il decongestionamento degli uffici giudiziari di Milano risulta piuttosto contenuto e certo non risolutivo: un risultato migliore potrà essere ottenuto solo con l'istituzione del Tribunale di Legnano".

Ci si deve chiedere, tuttavia, a questo punto se non sia preferibile riprendere in esame, nell'immediato, le proposte tese a potenziare significativamente il Tribunale già esistente di Busto Arsizio (che tra l'altro geograficamente è prossimo a Legnano) senza pervenire all'ipotesi massima

ipotizzata dal Consiglio Giudiziario di Milano che avrebbe determinato un intervento eccessivo del carico di lavoro di tale ufficio, nella consapevolezza, peraltro, che in ogni caso non dovrà essere abbandonata l'ipotesi di uno specifico e urgente intervento normativo di istituzione di un nuovo Tribunale.

c) IL TRIBUNALE DI NAPOLI:

Ad avviso del Consiglio la contestuale lettura della relazione di accompagnamento e dello schema contenente le concrete scelte effettuate, conferma appieno il giudizio di fondo non positivo in precedenza espresso sui limiti della manovra: la strada per un efficace e razionale decongestione dell'area metropolitana napoletana è chiaramente individuata nella relazione; mentre le scelte contenute nello schema presentano rispetto ad esso una portata fortemente riduttiva. Già il Consiglio Giudiziario di Napoli, nel suo articolato e motivato parere del giugno '98, aveva scartato in quanto inidonea l'ipotesi di un secondo tribunale metropolitano frutto dello sdoppiamento dell'attuale tribunale, ritenendo preferibile realizzare il decongestionamento mediante l'istituzione di nuovi tribunali il cui circondario comprenda la maggior parte delle attuali sezioni distaccate della (ex) Pretura Circondariale di Napoli, sia mediante l'accorpamento delle restanti al territorio costituente il circondario dei tribunali limitrofi. Individuava, quindi, i capoluoghi dei due istituenti tribunali in Casoria per la zona Nord e in Pozzuoli per la zona ovest.

La relazione ministeriale, a sua volta, premesso correttamente che l'area napoletana presenta complessità minori rispetto a quella romana (di cui si dirà) a cominciare dal fatto che il comune capoluogo ha dimensioni di gran lunga inferiori e non preponderanti rispetto al bacino d'utenza ("1.100.000 abitanti rispetto ad oltre 2.120.000 dell'intero circondario), ha individuato nell'area Nord-Ovest quella naturalmente destinata alla formazione di una diversa e autonoma realtà giudiziaria, con una diminuzione - questa volta davvero significativa - del 39% del bacino d'utenza (pari a 835.000 abitanti) e conseguente riduzione dei carichi di lavoro pari al 26% nel penale e 16% nel civile.

Scartata, quindi, l'ipotesi di un unico nuovo Tribunale per l'inesistenza allo stato di una sede in grado di accogliere il personale occorrente per un Tribunale di oltre 800.000 utenti e la necessità di investimenti e tempi incompatibili sia con la copertura finanziaria della legge delega sia con l'esigenza di un rapido decongestionamento del tribunale napoletano, il Ministero ha così indicato come via praticabile quella dell'istituzione di due nuovi tribunali: uno nella zona Ovest comprensivo dei territori delle sezioni distaccate di Pozzuoli e di Marano (circa 442.000 abitanti); l'altro comprensivo dei territori delle sezioni distaccate di Frattamaggiore e Afragola con i comuni dell'ex mandamento di Casoria (per circa 393.000 abitanti).

Dovendo però tener conto dei vincoli della legge delega si è optato per la istituzione immediata di un solo nuovo tribunale, sulla base di una valutazione di priorità, "demandando ad un separato provvedimento di legge la istituzione del secondo Tribunale": il che ha portato a prevedere l'istituzione del Tribunale di Giugliano, comprendente i territori della sezione distaccata di Pozzuoli e di Marano e l'istituzione, transitoria, della sezione distaccata di Casoria, in attesa di futuri interventi normativi.

Significativa appare la circostanza che l'individuazione, a sorpresa (in relazione alle aspettative di altri comuni), del comune di Giugliano è stata giustificata al fatto che il nuovo Tribunale dovrà occupare circa 130-150 persone, che né la sezione distaccata di Pozzuoli né quella di Marano sono dotate di sedi idonee, che la legge delega ha stanziato poco più di 39 miliardi per l'intero intervento sulle cinque aree metropolitane, che quindi è stata presa in considerazione la capacità di autofinanziamento dei Comuni interessati.

Come si vede, il peso dei vincoli presenti nella legge delega ha portato ad una soluzione nuovamente riduttiva e insoddisfacente, laddove la soluzione più razionale è stata intravista e soltanto preannunciata. A parte il fatto che nessuna garanzia è stata fornita sui tempi effettivi di realizzazione del nuovo ufficio.

Anche qui ci si può domandare, al termine dell'esame delle soluzioni prospettate per Napoli, se non sia preferibile (data la mole dei problemi che investono, come si vedrà, l'area metropolitana romana) spendere immediatamente tutte le possibilità consentite dalla legge delega puntando

immediatamente sull'istituzione dei due nuovi Tribunali nell'area metropolitana napoletana (Giugliano e Casoria). In tal modo almeno una delle due aree più congestionate vedrebbe concretamente avviati a soluzione i suoi problemi.

d) IL TRIBUNALE DI ROMA:

Si è lasciato per ultimo l'esame dei problemi di decongestione dell'area metropolitana romana, sicuramente la più complessa delle cinque interessate della riforma in primo luogo perché, come giustamente evidenziato nella relazione ministeriale, è l'unica in cui il bacino di utenza della circoscrizione del Tribunale è ricomposto in buona parte (2,7 milioni dei 3,3 milioni complessivi) in un solo Comune con tutta una serie di evidenti problemi in caso di eventuale smembramento del territorio comunale conseguente all'istituzione di un secondo tribunale cittadino. Questa com'è noto, è stata l'ipotesi caldeggiata o comunque non contrariata dal Consiglio Giudiziario di Roma, dall'ANM e dal Consiglio dell'ordine degli Avvocati (anche se a condizione che il secondo tribunale abbia sede in zona prossima alla sede dell'attuale Tribunale), essendo a tutti evidente che, di fronte alle dimensioni enormi dell'ufficio, specie dopo l'unificazione con la Pretura, l'unica misura che assicuri la decongestione più efficace è appunto la suddivisione del territorio del Comune di Roma in più Tribunali.

Segnalava tuttavia il Consiglio Superiore, nel parere del dicembre 1998, che un'ipotesi riorganizzativa di tal genere comporta la risoluzione di problematiche, in materia di competenza civile e penale e di assegnazione del personale, che necessariamente richiedono specifici interventi normativi che dovrebbero essere identificati in via preventiva e per la cui soluzione sarebbero necessarie direttive specifiche al magistrato delegato ad opera della legge delega, anche in considerazione della rigorosa interpretazione dell'art. 76 Cost. che deve essere fatta allorché si versa in materia di ordinamento giudiziario. E come allora si accennava ad una sottovalutazione dell'impatto operativo ed ordinamentale di tale riforma nel progetto di legge delega in corso di approvazione, così tale giudizio critico va oggi ribadito di fronte ad una legge delega che, nel suo testo finale, non contiene alcuna precisa determinazione di principi e criteri direttivi sul punto.

Non solo: la previsione della legge delega circa una contemporanea efficacia degli interventi di decongestionamento con l'entrata in vigore della riforma del giudice unico rappresenta, ad avviso del Consiglio, un altro obiettivo ostacolo in primo luogo per i tempi di realizzazione (a parte i vincoli di bilancio); all'adozione di soluzioni radicali, invece solamente favorendo interventi parziali di portata molto più ridotta e realizzabili in tempi più contenuti.

E questo è quanto ha effettuato il Ministero nello schema in esame scartando l'ipotesi del secondo Tribunale cittadino (che necessita di soluzioni proiettate sul lungo periodo e richiede un forte consenso generale in grado di affrontare consapevolmente tutti i problemi che tale svolta comporta) e optando, viceversa, per altre soluzioni più modeste:

- istituzione di un nuovo tribunale esterno al territorio comunale del capoluogo (individuato in Tivoli);
- attribuzione delle attuali sezioni distaccate del tribunale di Roma e di altri comuni appartenenti alla relativa circoscrizione ai territori confinanti;
- riduzione del circondario di Roma al territorio comunale con l'eccezione della circoscrizione XIII (Ostia), aggregata al tribunale di Civitavecchia.

L'effetto di decongestione è misurabile in una riduzione del bacino d'utenza da 3,3 milioni di abitanti a 2,5 milioni e nella stessa relazione si riconosce apertamente il carattere assolutamente parziale dell'intervento rispetto ai gravi problemi che affliggono la giustizia della capitale. Ed ancora una volta si rinvia ad una diversa e separata soluzione normativa che consenta di operare una più completa e approfondita razionalizzazione del territorio urbano". Orbene, nel caso il Governo intenda mantenere fermo la determinazione di operare immediatamente sul circondario del Tribunale di Roma, si prospettano le seguenti ulteriori considerazioni.

L'istituzione del Tribunale di Tivoli comporta, secondo la stessa relazione Ministeriale, un alleggerimento assolutamente marginale dell'organico dei magistrati di Roma, con riflessi quindi minimi sulle enormi difficoltà organizzative e gestionali degli uffici romani.

Del pari esigua risulta la diminuzione di lavoro e quindi di organico rappresentata dalla cessione di Ostia, Frascati e Bracciano.

Va quindi ribadito che soluzione alternativa assai più importante quanto a risultati organizzativi e di vantaggio per i cittadini appare unicamente quella già in precedenza indicata di dividere il territorio dell'attuale circondario di Roma, alleggerito delle sole sezioni distaccate di Frascati e di Bracciano, procedendo allo scorporo di un nuovo circondario destinato a costituire il cosiddetto Tribunale del litorale, territorio che dovrebbe comprendere la XIII circoscrizione (186.000 abitanti), la XII (150.000 abitanti), il comune di Fiumicino (51.000 abitanti) ed eventualmente parte della X (per l'intero, 183.000 residenti) e XI (per l'intero, 140.000 residenti) circoscrizione, per un totale di circa 600.000 residenti, e dunque con un organico prevedibile di almeno 70 magistrati giudicanti e 30 del Pubblico Ministero, con una riduzione significativa dell'attuale organico, alla quale si aggiungerebbe la riduzione dovuta alla perdita della sezione distaccata di Bracciano (21.000 abitanti), in favore di Civitavecchia e di Frascati (14.000), in favore di Velletri, nonché della perdita dei comuni di Pomezia (21.000 abitanti) e Ardea (45.000 abitanti), zone popolate e ricche di contenzioso stante la struttura commerciale e industriale delle stesse.

La scelta di istituire il nuovo Tribunale a Tivoli appare dunque ispirata unicamente dalla necessità di contenere le spese utilizzando una struttura già esistente e in via di potenziamento.

Quanto alla ubicazione della sede del secondo Tribunale di Roma la sistemazione potrebbe essere effettuata sdoppiando le attuali strutture di Piazzale Clodio e Viale Giulio Cesare, soluzione che riscuote il consenso della classe forense ma non risolverebbe i gravi problemi urbanistici dei quartieri Prati e Trionfale né faciliterebbe l'accesso alla giurisdizione dei cittadini residenti sud-ovest dell'attuale circondario.

A tali fini si può ipotizzare una diversa soluzione consistente nell'utilizzazione degli edifici pubblici siti in zona Eur, attualmente adibiti a Ministeri, destinati quest'ultimi ad essere trasferiti nel centro direzionale orientale in corso di attuazione: tale sistemazione otterrebbe gli evidenti positivi risultati di decongestionare il traffico e l'affollamento dei quartieri Prati e Trionfale, nonché di avvicinare gli uffici giudiziari ai territori da essi serviti.

Si rileva inoltre che il progettato inserimento del quartiere di Ostia, sia pure prossimamente comune, nel circondario di Civitavecchia contrasta con la realtà geografica (distanza 75 Km) e con l'assetto socio-economico dei due centri, essendo Ostia omogenea a Roma e alla zona sud del litorale romano. Perplessità suscita altresì l'inserimento di Ardea e Pomezia nel circondario di Velletri, trattandosi di comuni che per risalente tradizione gravitano dal punto di vista economico, amministrativo e commerciale sulla città di Latina, con la quale presentano assoluta omogeneità di assetto sociale, economico e culturale ed alla quale sono agevolmente collegate.

Tutte queste considerazioni in ordine a possibili soluzioni più efficaci di quelle proposte confermano l'estrema lentezza e le difficoltà del processo riformatore avente ad oggetto le aree metropolitane che si presenta con obiettivi giusti e condivisibili in partenza ma che quanto a contenuti concreti, appare ancora largamente insufficiente. E non si può infine, non constatare con preoccupazione la venuta meno del presupposto fondamentale che aveva accompagnato il progetto dell'istituzione dei tribunali metropolitani, cioè che la loro creazione fosse un tassello indispensabile per l'operatività della riforma del giudice unico. Se si guarda infatti alle poco incisive misure che lo schema di legge delegata ha previsto proprio per quegli uffici in cui più complessi appaiono i problemi derivanti dall'unificazione, è facile prevedere che questa avverrà senza quell'importante tassello.

Queste ultime considerazioni, unitamente a quelle già svolte per Napoli, portano dunque a porsi un interrogativo di fondo: se anziché risolvere in modo del tutto insufficiente i problemi di entrambe le aree metropolitane non sia preferibile, come si è prima adombrato, puntare subito su una soluzione razionale per Napoli (situazione obiettivamente più semplice e fattibile) e rinviare ad uno specifico intervento normativo più consapevole ed organico la realizzazione del secondo Tribunale cittadino per Roma che continua ad essere l'unica soluzione in grado di affrontare efficacemente la congestione della relativa area metropolitana. Si tratta di una ipotesi operativa, che si intende rappresentare e che esprime un'esigenza di fondo, dal Consiglio fortemente avvertita:

che sia preferibile razionalizzare adeguatamente i problemi di almeno un'area metropolitana, delle tre più complesse, anziché introdurre soluzioni parziali e insoddisfacenti per tutte, solo perché la legge delega ha posto determinati limiti.

5) LE DISPOSIZIONI RELATIVE AL PERSONALE:

L'art.7 dello schema rinvia ad un prossimo decreto ministeriale, da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo e sentito il Consiglio Superiore della Magistratura, la determinazione dell'organico dei magistrati dei tribunali e delle procure di nuova istituzione e le variazioni necessarie agli organici dei magistrati dei tribunali e delle procure della Repubblica il cui circondario è modificato dal presente decreto.

L'art. 8, sulla copertura dell'organico dei suddetti Tribunali e Procure, rinvia alle ordinarie procedure di trasferimento, specificando che l'assegnazione, in atto al momento della data d'inizio del funzionamento dei nuovi Tribunali e Procure, alle sezioni distaccate oggetto di revisione costituisce titolo di preferenza assoluta per il tramutamento ai rispettivi circondari cui le stesse sono state attribuite.

E' da condividere la scelta effettuata di escludere la copertura mediante trasferimenti d'ufficio dei magistrati in servizio presso gli uffici coinvolti a favore del meccanismo della preferenza assoluta, così come auspicato già nel precedente parere del gennaio 98 di questo Consiglio.

6) LA DISCIPLINA TRANSITORIA:

L'art.9 dello schema, recependo il suggerimento dato dal Consiglio nell'ultimo parere citato di evitare trasferimenti in blocco ai nuovi tribunali degli affari pendenti, ha previsto razionalmente la devoluzione dei soli procedimenti pendenti davanti a sezioni distaccate attribuite a diversi circondari.