

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 1677**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore GUERZONI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 AGOSTO 2002**

—————

Ampliamento dell’organico del tribunale di Modena  
con riferimento ai carichi di lavoro

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Ottenere giustizia in Italia, è difficile e a Modena lo è più che altrove.

Già nel 1995 il Rapporto del Censis «Domanda e offerta di giustizia: verso una nuova coerenza», commissionato dall'allora Ministero di grazia e giustizia, classificava il circondario giudiziario di Modena tra quelli del gruppo a «maglie larghe», nei quali la domanda di giustizia, attuale e potenziale, è superiore alla media in termini assoluti, e ciò innanzitutto per l'elevato grado di sviluppo economico e sociale intervenuto negli ultimi decenni nel territorio di riferimento, coincidente con quello della provincia.

Una ricerca della facoltà di economia e commercio dell'Università di Modena su «Aspetti statistici su scala territoriale della domanda e dell'offerta dei servizi dell'Amministrazione giudiziaria in Emilia Romagna», conferma la valutazione del Censis e pone in evidenza, dal lato della capacità dei servizi della giustizia, che il tribunale di Modena, in termini di personale (magistrati e ausiliari, cancellieri e amministrativi) rappresenta «un caso in cui le strutture si rivelano inadeguate alla domanda»

Ciò emerge con riferimento al carico dei procedimenti in rapporto alla consistenza degli organici. Infatti, considerando omogenei, ad esempio, i circondari giudiziari di Bologna e Modena nella realtà regionale, si osserva che a fronte di un carico di procedimenti (civili e penali) pressochè uguale (Bologna 45 per cento; Modena 41,8 per cento), per quanto riguarda gli organici, invece, Bologna può contare sul 30,3 per cento dei 244 magistrati assegnati ai tribunali della regione e sul 38 per cento delle 970 unità di ausiliari, mentre il circondario giudiziario di Modena

dispone solo del 14 per cento dei magistrati e del 10,1 per cento degli ausiliari!

Lo squilibrio si evidenzia ancor più rispetto al numero dei magistrati considerato in sé. Mentre il tribunale di Bologna ha assegnati 74 magistrati, Modena ha in tutto 34 magistrati, meno della metà! E ciò vale, purtroppo, anche per la dotazione di personale ausiliario per unità di magistrati.

E lo squilibrio a svantaggio del tribunale di Modena si accentua ancor più nei comparti del «lavoro» e dei «fallimenti», nei quali i carichi dei procedimenti nei due tribunali sono molto vicini quando non si eguagliano. E ciò segnala che è la dinamica della struttura dell'economia e del volume degli affari nel modenese, accresciutosi negli ultimi 30 anni più che a Bologna, ad aumentare fortemente, in determinati settori, il contenzioso giudiziario, nonostante una popolazione più contenuta.

Nel 1998, per ciò che riguarda i giudici delegati a esecuzioni e fallimenti, Bologna, con 1.600 procedimenti, poteva contare su cinque giudici e Modena, con 1.500 procedimenti, solo su due!

Ad analoghe conclusioni si giunge se si considerano - sempre per i tribunali di Bologna e di Modena nel contesto regionale - il parametro riguardante il numero dei procedimenti rispetto alla popolazione dei due territori e quello del carico di lavoro, rispetto al quale Modena primeggia con 2.631 provvedimenti per magistrato. E ciò, tra l'altro, spiega come il lavoro presso gli uffici giudiziari modenesi risulti particolarmente gravoso e per questo non troppo ambito.

Va annotato che, sebbene alcuni dati statistici riportati si riferiscano ad un anno giudiziario della seconda metà degli anni '90, salvo diversa specificazione le valutazioni a

cui essi portano restano ancora oggi del tutto attendibili. Negli anni successivi, infatti, gli organici esaminati non sono pressochè variati, mentre per i carichi di lavoro la tendenza ad una crescita più accentuata nel circondario giudiziario di Modena in ambito regionale - già individuata dal Censis nel 1995 - è confermata. Si può dunque ritenere tuttora valida la conclusione a cui pervenne la ricerca statistica della facoltà di economia e commercio dell'Università di Modena, già citata, che rilevava - con riferimento ai tribunali di Bologna e Modena - che «i due casi sono simili», osservando, però, che, mentre per Bologna «i livelli di domanda di giustizia si evidenziano in via assoluta senza denotare eccessivi termini di criticità nel rapporto con l'offerta (capacità di assicurare giustizia), per Modena si rileva, invece, un caso in cui le strutture dell'offerta (capacità di assicurare giustizia) in termini di personale si rivelano non adeguate alla domanda potenziale ed esplicita di giustizia che si configura nel territorio».

Sulla scorta dei dati statistici e delle valutazioni ad essi conseguenti, finora richiamati, si può concludere senza ombra di dubbio che a Modena, purtroppo, la giustizia - spesso a livello di emergenza e a rischio di paralisi - ha certamente maggiori difficoltà che altrove: alle ragioni generali, infatti, che gravano sugli organici di molti uffici giudiziari in Italia, si sommano le conseguenze negative specifiche prodotte da un organico insufficiente e squilibrato verso il basso rispetto a tribunali omogenei.

L'insufficienza cronica dell'organico degli uffici giudiziari modenesi, che dura da anni, ha via via prodotto una situazione insostenibile. I processi pendenti al 31 dicembre 2001 erano ben 11.859 e l'arretrato nel comparto civile crescerà ancora, a differenza dell'inversione di rotta che, rispetto a questo profilo, si è manifestata in molte situazioni, in Italia, negli ultimi due anni. Infatti, ogni anno l'arretrato si ingrossa poichè, con una media annua di 4.200 nuovi procedimenti,

quelli che si smaltiscono sono meno a causa dell'insufficienza del numero dei giudici presenti, che vedono così aumentare i procedimenti a carico del loro ruolo anche di 200 unità all'anno.

E i dati statistici non fanno che riflettere la realtà e i disagi prodotti, a partire dal 1998, dal raddoppio del contenzioso civile, non fronteggiato con un aumento proporzionato di giudici e di personale ausiliario.

È in questo nodo strutturale, gravemente irrisolto a Modena, tra domanda di giustizia dei cittadini e capacità di risposta degli uffici giudiziari, che si determinano irragionevoli tempi lunghi dei procedimenti giudiziari.

Oltre agli effetti negativi di tutto ciò sull'economia e sulla vita civile, non vi è dubbio che risulti gravemente ostacolata l'azione a favore della legalità e della sicurezza e, non di meno, la stessa lotta alla criminalità.

Anche per quanto riguarda l'insidia della criminalità organizzata divenuta nel tempo, anche a Modena, più minacciosa, non è certo azzardato ritenere che per le sue attese di impunità essa conti anche sulle gravi difficoltà della giustizia.

Le conseguenze delle gravi precarietà di funzionamento dell'amministrazione della giustizia a Modena, maturate a seguito di decenni di trascuratezze, soprattutto per le anose sottovalutazioni dei governi nazionali, ma non solo, esasperano i cittadini e vanificano l'impegno serio e competente di tanti magistrati, avvocati e operatori della giustizia, che da anni non risparmiano pronunciamenti, proteste e proposte per avviare a soluzione la questione. E in queste azioni, l'Ordine forense modenese si è meritevolmente distinto.

Da parte di tutti i responsabili governativi del Dicastero della giustizia delle più diverse parti politiche - a partire dal 1992, fino alle recenti dichiarazioni rilasciate da un Ministro e da un Sottosegretario del governo attualmente in carica - si è riconosciuta la inadeguatezza di cui soffre l'organico del tribunale di Modena. Nel febbraio del 2000, il

Ministro della giustizia, allora in carica, dopo aver riconosciuto che «le disfunzioni della giustizia a Modena sono più accentuate che altrove, perchè le tabelle sui posti dell'organico risalgono ai tempi in cui Modena era una realtà rurale e non una capitale industriale come invece oggi è», di fronte al sindaco della città, ai parlamentari, ai responsabili degli uffici giudiziari ed ai rappresentanti dell'Ordine forense, assumeva l'impegno di aumentare gli organici del tribunale di Modena in coincidenza con la possibilità reale rappresentata dall'aumento dell'organico giudiziario nazionale di 1.000 giudici, deciso due anni fa dal Parlamento ed ora in via di attuazione attraverso graduali procedure concorsuali. È per raggiungere questo obiettivo e per realizzare l'impegno assunto ripetutamente dal Governo verso la comunità modenese che si presenta questo disegno di legge.

Ciò che si propone con il presente disegno di legge, si muove senz'altro in coerenza con

l'articolo 111 della Costituzione di recente novellato, circa la necessità di assicurare «la ragionevole durata» del processo come previsto nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma oltre cinquanta anni fa e ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, che all'articolo 6 dispone che «ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente e in un tempo ragionevole». Si è ben consapevoli che per la «ragionevole durata» del processo non basta intervenire con l'aumento degli organici anche se per gli uffici giudiziari modenesi ciò necessita. Occorre invece che il legislatore intervenga finalmente sulle norme processuali vigenti liberandole di quanto purtroppo non le rende tali da affermare, nel concreto della giustizia quotidiana, il principio della «ragionevole durata» del processo.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Il Ministro della giustizia è autorizzato a determinare, con proprio decreto, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nell'ambito delle dotazioni dei ruoli del medesimo Ministero, l'aumento degli organici dei magistrati e del personale ausiliario del tribunale di Modena, sulla base dei carichi di lavoro dell'ultimo quinquennio concernenti i territori compresi nel circondario del predetto tribunale, anche con riferimento all'organico specifico da destinare alle controversie di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533, e successive modificazioni.

2. Con il medesimo decreto di cui al comma 1, il Ministro della giustizia è altresì autorizzato ad istituire nuovi uffici giudiziari presso il tribunale di Modena e a stabilire la data di inizio del loro funzionamento.





