



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 15

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

COMUNICAZIONI DEL SOTTOSEGRETARIO PER LA GIUSTIZIA SALVATORE MAZZAMUTO E DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 1, COMMA 2, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE 13 AGOSTO 2011, N. 138, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO PER LA RIORGANIZZAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

285^a seduta (antimeridiana): martedì 31 gennaio 2012

Presidenza del vice presidente CENTARO,
indi del presidente BERSELLI

I N D I C E

Comunicazioni del sottosegretario di Stato per la giustizia Salvatore Mazzamuto e del Capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria sull'attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari

PRESIDENTE:		<i>BIRRITTERI (PD), relatore . Pag. 6, 7, 10 e passim</i>
* – BERSELLI	<i>Pag. 6, 13, 14 e passim</i>	
* – CENTARO	3	
* BENEDETTI VALENTINI (PdL)	14	
CALIENDO (PdL)	17, 23	
CARDIELLO (PdL)	26	
CENTARO (CN:GS-SI-PID-IB)	11	
CHIURAZZI (PD)	24, 25, 26	
DIVINA (LNP)	12, 13	
LI GOTTI (IdV)	21, 22, 23	
MARITATI (PD)	10, 19, 20 e passim	
MAZZAMUTO, sottosegretario di Stato per la giustizia	3, 6, 12 e passim	

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale: Grande Sud-SI-PID-Il Buongoverno: CN:GS-SI-PID-IB; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo: ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT: UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Intervengono il sottosegretario di Stato per la giustizia, professor Salvatore Mazzamuto e, il capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, dottor Luigi Birritteri, accompagnato dalla dottoressa Claudia Petrelli.

Presidenza del vice presidente CENTARO

I lavori hanno inizio alle ore 12.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del sottosegretario di Stato per la giustizia Salvatore Mazzamuto e del Capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria sull'attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del sottosegretario di Stato per la giustizia, professor Salvatore Mazzamuto, nonché del capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, dottor Luigi Birritteri, sull'attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Saluto e ringrazio il sottosegretario Mazzamuto e il dottor Birritteri, capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, per aver aderito all'invito a riferire sullo schema di decreto riguardante la rivisitazione delle piante organiche dei giudici di pace.

Do, quindi, la parola al sottosegretario Mazzamuto.

MAZZAMUTO, *sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, ho accolto volentieri l'invito della Commissione a partecipare ad un primo confronto sugli spinosi temi che riguardano la riorganizzazione degli uffici giudiziari in Italia. Sono già stato ascoltato, il 25 gennaio scorso, dalla Commissione giustizia della Camera, che in realtà aveva ri-

volto l'invito a riferire su questa materia all'onorevole Ministro, il quale però non avrebbe potuto aderirvi nell'immediato essendo particolarmente impegnato nella conversione di alcuni decreti-legge e in numerose altre attività di Governo, ragion per cui mi sono permesso di proporre alla Commissione giustizia della Camera e a quella del Senato di accontentarsi di un confronto con il sottoscritto e con il dottor Birritteri, protagonista principale di questa vicenda.

La Commissione giustizia della Camera avrebbe voluto addirittura ascoltare la commissione ministeriale incaricata di predisporre gli schemi di decreto legislativo attuativi della legge delega (n. 148 del 2011). Non abbiamo ritenuto tuttavia opportuno assecondare tale richiesta – e la stessa Commissione giustizia della Camera ha poi convenuto su questa nostra decisione- dal momento che la commissione insediata presso il nostro Ministero ha una natura tecnica e una funzione puramente consultiva, si tratta cioè di un gruppo di studio, i cui risultati saranno poi sottoposti all'attenzione del Ministro per le decisioni politiche del caso.

Diversa è la posizione del dottor Birritteri, che è anche il capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e il responsabile delle piante organiche e che quindi ha una legittimazione diversa rispetto alla commissione, di cui peraltro fa parte. Questa è la ragione per cui abbiamo proposto questo stesso *team* sia alla Camera, sia al Senato. Nello specifico, il dottor Birritteri fornirà dati quantitativi, mentre io mi limiterò ad enunciare il disposto della legge.

Mi preme ribadire che la commissione ministeriale è sfornita di qualsiasi potere decisionale o anche solo di proposta in materia. La commissione non è assolutamente incaricata di predisporre uno schema di ripartizione degli uffici giudiziari in conformità alla delega, ma sta unicamente lavorando sui cosiddetti criteri, al fine di prefigurare un prototipo di tribunale ideale. Spetterà, poi, al Ministro, ossia all'organo politico, la decisione circa le effettive soppressioni, gli accorpamenti e i riequilibri che si riterrà necessario effettuare.

Sapete meglio di me che la norma di delega pone dei paletti e indica criteri. Quanto ai paletti, occorre considerare che alcune decisioni sono state assunte direttamente in sede di emanazione della legge delega. Ad esempio, è la legge che dispone che non si possano sopprimere i tribunali dei capoluoghi di Provincia.

Un altro vincolo legislativo è poi rappresentato dalla famosa «regola del tre»: per ogni corte d'appello occorre mantenere tre tribunali, con le relative procure. La «regola del tre» circoscrive la decisione sulle singole corti d'appello, per cui ove vi fossero quattro o cinque tribunali si tratterebbe di stabilire quali sono i tre da mantenere. La «regola del tre» non implica necessariamente la soppressione degli altri tribunali, questo è un equivoco ed un errore in cui invece si sta incorrendo in questi giorni, considerato che tre è il numero minimo inderogabile.

Il potere discrezionale è, dunque, limitato ed è esercitabile in conformità ai criteri enunciati dalla legge delega. È infatti la suddetta norma che descrive i criteri, imponendoci di tener conto del dato infrastrutturale e in-

dicando i fattori da considerare: le zone di montagna, le zone impervie (lettera *b*) della legge), il bacino d'utenza, il numero di abitanti, i carichi di lavoro, l'indice di sopravvenienza, l'estensione del territorio, la specificità territoriale del bacino d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e – questo è un elemento molto importante, soprattutto per certe Regioni – l'impatto della criminalità organizzata.

Ferma restando la fascia protetta dalla legge (capoluoghi e «regola del tre»), risulta molto rilevante anche il criterio del riequilibrio. Non è detto che l'opera del Ministero debba limitarsi al taglio dei tribunali. Si aggiungerà quindi al taglio anche un'azione di riequilibrio. La regola del riequilibrio è cara al legislatore e rappresenta un canone al quale attenersi che consente il recupero di specificità. Attraverso tale regola è possibile agire sulle cosiddette sezioni distaccate, per le quali – si badi bene – la norma di delega non prevede criteri. Le sezioni distaccate avrebbero potuto subire la sorte dei giudici di pace, ma così non sarà, perché, per l'appunto, il riequilibrio consente accorpamenti e scorpori.

Tuttavia, le sezioni distaccate non sono entità organizzative così stabili. La sezione distaccata rileva come riparto di competenza, ma ai fini dell'organizzazione è una realtà che lo stesso tribunale cui afferisce può rimettere in discussione; vi è anche la tendenza a considerare le sezioni come dei mini tribunali, ma in realtà non lo sono.

Il quadro legislativo è quindi abbastanza chiaro. Inoltre, come abbiamo sottolineato anche dinanzi alla Commissione giustizia della Camera, il Governo ha intenzione di ascoltare, già in fase di elaborazione, i suggerimenti del Parlamento; aggiungo che anche nel momento in cui sarete chiamati ad esprimere un parere sullo schema di decreto, la nostra intenzione non è quella di proporvi un prodotto a scatola chiusa, nemmeno per quanto riguarda la figura ed il ruolo del giudice di pace, rispetto alla quale, pur essendo stati già effettuati alcuni tagli, sono comunque possibili degli aggiustamenti. A questo proposito segnalo che il singolo giudice di pace può essere in qualche modo «salvato» dagli enti locali, ove questi ultimi si offrirono di sostenere il costo dei servizi e del personale; ciò significa che quanto verrà proposto non corrisponderà ad una scelta imperativamente imposta al territorio, visto che se a livello locale esistono le risorse è possibile mantenere alcuni uffici, tant'è che alcuni Comuni lo hanno già fatto.

Presidenza del presidente BERSELLI

(Segue MAZZAMUTO). La commissione ministeriale, quindi, sta elaborando un prototipo di tribunale ideale che consenta di diminuire il più possibile il bacino dei tribunali da considerare ai fini della soppressione o anche del riequilibrio, materia questa di esclusiva competenza

del Ministro che sarà oggetto di una decisione politica e che consentirà di recuperare una serie di specificità.

BIRITTERI. Tra l'altro non esistono elenchi.

MAZZAMUTO, sottosegretario di Stato per la giustizia. A questo punto vorrei passare la parola al dottor Birritteri perché possa integrare il mio intervento. Presumo che foste già a conoscenza di molte delle informazioni che vi ho testé fornito, ma ho ritenuto giusto ribadirle.

PRESIDENTE. Onorevole Sottosegretario, prima di tutto la ringrazio per aver garantito la sua partecipazione ai lavori della nostra Commissione dopo essere intervenuto su questo stesso tema presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati.

Le sue conclusioni, signor Sottosegretario, sono in linea con le dichiarazioni rese in una precedente occasione dal dottor Birritteri, il quale ha sottolineato come l'argomento trattato dovesse essere oggetto di una decisione eminentemente politica e che quindi in tal senso il Dipartimento di amministrazione giudiziaria si sarebbe limitato a prospettare un ventaglio di ipotesi sulle quali sarebbe dovuto intervenire il Governo, in particolare il Ministro della giustizia, per stabilire quale tra le varie soluzioni prospettate portare avanti.

MAZZAMUTO, sottosegretario di Stato per la giustizia. La commissione ministeriale, peraltro, non è neanche incaricata della predisposizione di un ventaglio di ipotesi, dal momento che suo compito precipuo è l'elaborazione di un prototipo di tribunale medio che serva come criterio orientativo per stabilire quali tribunali salvare e quali no, fermo restando che tale prototipo non esime dal successivo lavoro di riequilibrio.

PRESIDENTE. Il lavoro di riequilibrio in quale foro e in quale momento dovrebbe svolgersi? Glielo chiedo perché in genere, quando gli schemi di decreto legislativo arrivano all'esame del Parlamento, è sempre troppo tardi.

MAZZAMUTO, sottosegretario di Stato per la giustizia. Specificatamente a questo proposito propongo di dare la parola al dottor Birritteri che vi illustrerà esattamente l'itinerario che si intende eseguire.

PRESIDENTE. Tengo a ribadire che molti componenti di questa Commissione si preoccupano del fatto che nel momento in cui verrà presentato lo schema di decreto legislativo possa essere troppo tardi e, dal momento che il nostro parere, pur essendo obbligatorio, non è vincolante, il rischio è che l'esame parlamentare si riduca ad un passaggio di *routine* di carattere formale, senza alcuna possibilità di incidere sulle decisioni. Questa riunione preliminare, dunque, potrebbe servire proprio a questo scopo.

Lascio ora la parola al dottor Birritteri.

BIRRITTERI. Signor Presidente, la ringrazio per l'opportunità che mi offrite di esprimere, sia pure in sintesi, il senso del mio lavoro. Per prima cosa mi consentirà, Presidente, di rivolgere un saluto ai senatori ed in particolare al senatore Caliendo e alla senatrice Alberti Casellati con i quali ho avuto l'onore di collaborare con grande e credo reciproca soddisfazione. È per me un privilegio poter parlare davanti agli onorevoli commissari che conoscono forse meglio di altri il lavoro che si svolge presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria. Saluto anche il collega Maritati, se posso permettermi di chiamarlo ancora così, e il senatore Li Gotti che hanno entrambi potuto apprezzare le difficoltà del lavoro che si svolge presso il Ministero della giustizia.

Fatta questa premessa, ricordo che, come è noto, nell'ambito dell'esercizio di questa complessa delega, si è deciso di procedere in due modi diversi: in primo luogo è stato portato avanti un lavoro sui giudici di pace perché i criteri che presupponevano la soppressione o l'accorpamento degli uffici dei giudici di pace contenuti nella delega erano enormemente più semplici rispetto a quelli relativi ai tribunali e alle sezioni distaccate, soprattutto perché la legge consente una riattivazione degli uffici soppressi e persino un loro riaccorpamento su richiesta degli enti locali. Ciò ha determinato il varo dello schema di decreto legislativo che è già stato approvato dal Consiglio dei Ministri e che prevede la procedura che consente ai Comuni o ai consorzi di Comuni di salvaguardare, in tutto o in parte, l'assetto degli uffici dei loro giudici di pace che quindi sarà ancora oggetto di interlocuzione. Infatti, l'articolo 5 dello schema di decreto approvato prevede che le disposizioni acquisteranno efficacia dopo l'emanazione del decreto di cui al precedente articolo 3 che presuppone la pubblicazione su sito Internet e la richiesta dei Comuni. Tutto questo è stato normato in tale schema che, ricordo, è provvisorio perché, una volta definito, dovrà essere sottoposto al parere del Consiglio superiore e delle Commissioni competenti. Solo in seguito si emanerà il testo definitivo del decreto legislativo attuativo della delega che dovrà ripassare al vaglio del Consiglio dei Ministri e poi del Consiglio di Stato per essere definitivamente approvato. Questa è la prassi costituzionale di esercizio della legge delega, quindi, da questo punto di vista, non si arriva in ritardo.

Ciò detto, il Ministro auspica un'interlocuzione che vada ben oltre questo meccanismo costituzionale e consenta di rendere trasparente il lavoro svolto dalle Commissioni parlamentari nell'ambito di un percorso che deve necessariamente presupporre una fase di studio particolarmente complessa dato che il nostro territorio presenta difficoltà, in termini di collegamenti infrastrutturali, ma anche morfologiche, stanti le zone montuose e l'alto indice di insularità. Abbiamo svariati problemi da esaminare e forse, come diceva il Sottosegretario, è stata fatta un po' di confusione sul compito del gruppo di studio chiamato ad elaborare un'ipotesi di attuazione della delega. Si tratta, appunto, di uno studio svolto da tecnici che individuerà gli estremi del «tribunale ideale» sulla base di quanto previsto

dalla stessa delega, cioè sulla base dell'esame della domanda di giustizia, dell'estensione territoriale e della dimensione del bacino di utenza dei soggetti amministrati.

La commissione non si occuperà delle eccezioni che questa stessa delega prevede, con riferimento al fatto che saranno certamente prese in considerazione specificità territoriali come la presenza in talune zone di piccoli tribunali, sui quali però sarà necessario fare investimenti di mantenimento per ragioni sociali (distanze, infrastrutture, collegamenti, il loro essere o meno zona montana), giuridiche (impatto della criminalità organizzata) o di riequilibrio come criterio prioritario imposto dalla delega in relazione a tribunali limitrofi. Sarà poi scelta un'importante modalità di esercizio della delega che andrà verificata, distretto per distretto, in ordine alla necessità di procedere al riaccorpamento di zone territoriali limitrofe.

Nell'ambito del nostro territorio sono presenti tante anomalie e diverse situazioni discutibili. Vi sono ad esempio corti di appello con territori che fanno riferimento a due Regioni. Penso al Piemonte che accorpa non soltanto i 4 milioni di abitanti del Piemonte ma anche la Valle d'Aosta, o a Regioni a ferro di cavallo, come la Liguria, in cui la parte bassa di La Spezia si avvicina in maniera decisiva al tribunale di Massa Carrara. Esistono peculiarità di cui si dovrà tener conto successivamente, nel momento in cui la commissione consegnerà i risultati del proprio lavoro.

Il 9 febbraio è prevista un'ultima seduta della commissione al termine della quale dovremo approvare lo studio da consegnare all'onorevole Ministro. Posso anticiparvi – non ne parla nessuno, ma si tratta di una parte importante della delega – che la delega consente di migliorare lo *status* dei cosiddetti tribunali metropolitani immaginando anche uno spaccettamento dei grandi tribunali. Nel merito in commissione ci siamo resi conto della grande complessità vicenda, tale da rendere necessario chiedere lumi al magistrato di collegamento francese, che sta preparando una relazione sul funzionamento del tribunale di Parigi, l'archetipo del modello di tribunale diviso in più sezioni o addirittura in più tribunali. Dopodiché andremo a verificare *de visu* la situazione con una trasferta *in loco*. La commissione terminerà il suo lavoro limitatamente all'impatto della delega sui tribunali e sulle sezioni distaccate.

La delega ha una valenza molto diversa rispetto al trattamento tra sezioni distaccate e tribunali. Testualmente la delega prevederebbe persino l'ipotesi di una soppressione totale delle sezioni distaccate e solo in linea subordinata la possibilità di un loro mantenimento, sempre nel rispetto dei parametri, mentre i tribunali e le procure sono variamente vincolate da una serie di regole, la più importante delle quali è l'obbligo di mantenere un tribunale provinciale. Anche in tale contesto, però, non mancano le anomalie. Abbiamo ad esempio una Provincia, quella di Pesaro e Urbino, con due tribunali, uno a Pesaro ed uno ad Urbino. Sarà questa pertanto materia di discussione trattandosi di una situazione eccentrica rispetto alla decisione che prenderà la commissione. Occorrerà quindi riflettere sull'interpretazione di una regola che tecnicamente spiega cosa vuol dire mantenere un tribunale provinciale in una Provincia suddivisa in due di-

versi territori e con due tribunali diversi. Anche questo esempio credo contribuisca a far capire la complessità del lavoro.

Gli studi svolti sulla base di una valutazione statistica di impatto rispetto ai criteri normati dalla delega sui tribunali provinciali ha dato un determinato esito. Nel senso che il gruppo di studio ha individuato una linea di intervento segnalata dallo stesso legislatore delegante, il quale aveva individuato nel tribunale provinciale una struttura intangibile. Si presuppone quindi che intenzione del legislatore fosse quella di considerare l'impatto medio del tribunale provinciale sul territorio nazionale come termine di raffronto per i tribunali che, non essendo capoluoghi di provincia e non rientrando nella «regola del tre», sono potenzialmente facenti parte del *plafond* dei tribunali sopprimibili. Si è inoltre depurato dai tribunali provinciali il computo dei tribunali metropolitani, perché questo avrebbe alzato in maniera innaturale la media del bacino di utenza.

Quindi, nel conteggio statistico realizzato dal mio ufficio per dare la possibilità al Ministro di stabilire il ventaglio di riduzioni possibili abbiamo un'unica certezza, ovvero i criteri fissati dalla legge delega, e nello specifico: efficienza e risparmio della spesa, nonché il sistema per perseguire tali criteri che è poi la riduzione degli uffici di primo grado. Queste sono dunque le grandi direttrici lungo le quali ci dobbiamo muovere. Il conteggio finale dovrà essere tale che da 165 tribunali si dovrà scendere di una certa quota e che da 220 sezioni distaccate si dovrà scendere di un'altra quota. Ho già detto che in teoria si potrebbero chiudere tutte le sezioni in quanto, come ha affermato il Sottosegretario, si tratta di strutture ricomprese nello stesso tribunale.

L'idea originaria, su cui mi sono già espresso davanti a questa Commissione qualche tempo fa, di emanare un decreto legislativo per le sezioni distaccate ed uno diverso per i tribunali, alla prova dei fatti si è rivelata di difficile espletamento. Non si può infatti disgiungere la sorte della sezione distaccata di un tribunale potenzialmente insopprimibile. Si deve stabilire prima se il tribunale X va soppresso e quindi che fine deve fare la sezione distaccata, perché il territorio di quella sezione potrebbe essere utile per il tribunale accorpante quello soppresso, ma potrebbe essere utile anche a rimpolpare il territorio di un altro tribunale sopprimibile che attraverso questo spostamento di territorio potrebbe diventare una struttura compatibile con il mantenimento e, quindi, evitare la soppressione.

Abbiamo pertanto deciso di comportarci coerentemente, proponendo uno schema di decreto legislativo che tenga conto di tutte queste variabili, intervenendo contemporaneamente sulle sezioni distaccate e sui rispettivi tribunali, pena una confusione che ha ovviamente complicato il lavoro che stiamo portando avanti. Si tratta di un lavoro complesso, difficile, con tante variabili da affrontare, una delle quali – mi permetto di anticiparlo – è stata oggetto di domanda specifica alla Camera. Nel merito si tratta di verificare insieme all'Agenzia del demanio il risparmio di spesa in termini di risorse materiali e di spazi utilizzabili. Nelle decisioni che dovrà prendere il Ministro, che nulla hanno a che vedere con il lavoro teo-

rico di esercizio della delega del gruppo di studio, si dovrà pertanto tenere conto della dislocazione dei tribunali, dello stato dei locali, della proprietà degli stessi, dell'importanza di questi interventi e, per converso, delle difficoltà logistiche che potrebbero sorgere nell'accorpate un tribunale ad un altro, con tutte le conseguenze del caso. Si tratta di spostare personale amministrativo, di allontanare magistrati dal carcere di zona o da un tribunale magari costruito di recente. Cito al riguardo un esempio, sperando con ciò di non pregiudicare i rapporti con nessuno. Si è posta la questione di Chiavari: tra due mesi inaugureremo un palazzo di giustizia, che è costato oltre 16 milioni di euro, che fa parte di una cittadella giudiziaria comprendente il tribunale, il carcere e le altre strutture giudiziarie e, quindi saremo chiamati a valutare se questo tribunale dovrà essere rafforzato o accorpato o lasciato così come è. La decisione è soggetta a variabili di estrema complessità, perché, analizzando i numeri, un tribunale che tratta meno di 10.000 affari l'anno tra civili e penali è difficilmente giustificabile.

MARITATI (PD). Per questi immobili c'è sempre la possibilità della riconversione.

BIRRI. Infatti, tant'è che abbiamo avviato un tavolo tecnico con l'Agenzia del demanio, presieduto dalla collega Petrelli, capo dell'Ufficio piante organiche, che oggi mi accompagna e siede in quest'Aula per ascoltare le segnalazioni che vorrete rivolgerle tramite me e il sottosegretario Mazzamuto. Il risparmio che ci attendiamo dal punto di vista del patrimonio immobiliare dello Stato è composto da due grandi voci. In primo luogo vi è la dismissione di locazioni passive. È utile procedere a un accorpamento soprattutto in quei tribunali e in quei luoghi in cui il Ministero è esposto, tramite rimborsi erogati al Comune, al pagamento di locazioni passive o di rimborsi di fitti presunti. Pochi sanno che quando utilizziamo un locale di proprietà del Comune paghiamo il fitto presunto. Questa è quindi una prima possibilità di risparmio molto importante.

La seconda possibilità che si ottiene cambiando *location* per il tribunale è proprio quella che ha ben intuito il senatore Maritati. L'Agenzia del demanio adesso ragiona in termini semplici: ciò che conta sono i metri quadri dismessi e quelli riutilizzati. Ne consegue che in questa ottica se dovessi spostare un certo tribunale dalla sua sede ad un'altra, lasciando un locale di 1.000 metri quadrati per occupare un altro immobile dell'amministrazione del demanio di 500 metri quadrati, l'operazione sarebbe considerata un obiettivo risparmio di spesa di 500 metri quadrati. Il risparmio di spesa, poi, si traduce in un circolo virtuoso laddove, a sua volta, l'Agenzia del demanio assegni l'immobile liberato a un'altra amministrazione dello Stato (trasformandolo, ad esempio, in una caserma dei Carabinieri o in un comando di Guardia di finanza), che magari aveva nello stesso territorio una locazione passiva accesa che risulti così completamente annullata.

La questione è quindi talmente complicata che la collega Petrelli è stata incaricata di aprire un tavolo tecnico con gli esperti dell'Agenzia

del demanio per valutare, caso per caso, tribunale per tribunale, distretto per distretto, quale sia il dato relativo al risparmio, per fare una valutazione economica che non sia teorica e che non si limiti ad affermare che non può esistere un tribunale con meno di venti giudici. Anche perché un tribunale con meno di venti giudici può anche esistere, ma questo dipende dal territorio in cui insiste, dal tipo d'impatto di criminalità presente in quel territorio, dalle difficoltà che si incontrano nel raggiungere quel tribunale, al tipo di servizio deve essere erogato al cittadino. Vi è, infatti, un criterio minimo di distanza, di raggiungibilità e di fruibilità tra un tribunale e un altro.

Su tutto questo stiamo lavorando. È un lavoro difficile, che intendiamo prima organizzare nelle linee direttive e poi mettere a disposizione; si tratta dunque di un impegno che va ben oltre il vincolo giuridico che ci impone soltanto la presentazione di uno schema di decreto legislativo alle Commissioni parlamentari e al Consiglio superiore della magistratura. Supereremo quindi tale vincolo, sia per rispetto istituzionale nei confronti delle Commissioni parlamentari, sia per fruire dell'aiuto del Consiglio superiore della magistratura, con cui abbiamo addirittura predisposto un tavolo tecnico su queste problematiche, che contiamo di varare a giorni. Ciò servirà a chiarirci le idee e ad ottenere il contributo di tutti, nella certezza della necessità di questa riforma, non solo per ragioni economiche, ma anche per recuperare efficienza. È un'occasione da non sprecare, perché un giusto equilibrio nel disegno della nuova geografia giudiziaria verosimilmente consegnerà al Paese una dislocazione degli uffici che servirà per i prossimi 150 anni. È dunque un'opportunità che, nell'interesse di tutti, non possiamo permetterci di sprecare.

CENTARO (CN:GS-SI-PID-IB). Signor Presidente, ringrazio per la disponibilità sia il sottosegretario Mazzamuto, sia il dottor Birritteri.

Sollecito alla sua attenzione, signor Presidente, la possibilità che si organizzi un analogo confronto tra i rappresentanti del Ministero e la Commissione quando saranno predisposte le ipotesi riguardanti sia i tribunali, sia le sezioni distaccate. Il materiale fornito nella seduta odierna, su cui si apre la discussione, riguarda i giudici di pace; sarebbe pertanto importante che, quando il Ministero avrà formulato un'ipotesi, un suo rappresentante potesse tornare in questa sede per una discussione preliminare – come sta avvenendo oggi – riguardante la soppressione dei tribunali e degli uffici delle sezioni distaccate.

Ciò detto, mi interesserebbe capire sulla base di quali criteri concretamente si sia provveduto alla soppressione di alcuni uffici del giudice di pace. Si è trattato di criteri che tengono in considerazione l'annosa assenza del giudice di pace, ancorché teoricamente in organico, in quella determinata sede, o si è contemporaneamente tenuto conto di altro criterio?

Registro, infatti, la soppressione di uffici del giudice di pace anche in Comuni piuttosto importanti, sia in termini di numero di abitanti che di affari, laddove in altri Comuni non si è provveduto ad analoga soppressione.

MAZZAMUTO, *sottosegretario di Stato per la giustizia*. Quanto alla richiesta del senatore Centaro di un confronto sulle diverse ipotesi, non posso che rispondere che si tratta di una decisione politica che non mi è possibile assumere in questo contesto, ne riferirò comunque all'onorevole Ministro e vi farò sapere al riguardo la nostra determinazione.

BIRRITTERI. In riferimento ai criteri seguiti nel caso del giudice di pace si è proceduto nel seguente semplice modo. Va in primo luogo premesso che oltre 200, se non addirittura 250, uffici del giudice di pace di tutta Italia gestivano contenziosi assolutamente miserrimi, che non giustificavano affatto un presidio giudiziario che costava in modo particolare ai nostri uffici. Stante il meccanismo del rimborso al 95 per cento da parte del Ministero ai Comuni, infatti, le amministrazioni comunali non sempre hanno prestato particolare attenzione ai livelli di spesa dell'ufficio del giudice di pace. Vi erano casi in cui, soltanto per le spese vive, si erogavano 50.000 euro l'anno, a fronte di un carico medio di 10, 12, al massimo 15 cause l'anno. Francamente non mi pare occorressero grandi doti matematiche per considerare questi uffici non idonei ad essere ancora sostenuti. Infatti, anche in questi uffici del giudice di pace non si poteva scendere sotto un certo limite di personale amministrativo, che finiva quindi per lavorare meno dei colleghi di altri tribunali.

Fatta questa premessa, illustro i criteri con cui si è proceduto. Si è individuato il rendimento medio di decisioni annue del giudice di pace in tutta Italia, che è risultato essere pari a 568,3. Si è moltiplicato questo valore per i giudici di pace in servizio nella singola sede e tutti quelli risultati sotto la media scaturita da questo calcolo sono stati ritenuti sopprimibili, e questo perché la domanda di giustizia che quei giudici si trovavano a dover gestire era nettamente insufficiente rispetto al rendimento medio. A questo si è aggiunto il criterio che tiene conto del bacino di utenza minimo – 100.000 abitanti – per il quale lo Stato garantisce la presenza del giudice di pace sul territorio. Tale numero rappresenta circa un quarto della dimensione media di un tribunale. È stato stabilito, cioè, che l'ufficio del giudice di pace deve essere garantito su un territorio con almeno 100.000 abitanti con una resa media potenziale uguale o superiore alla media di produttività degli altri giudici. Tali parametri sono abbastanza elevati, soprattutto quello relativo al bacino di utenza (100.000 abitanti), però sono giustificati, lo ripeto ancora una volta, dal fatto che si tratta dello schema minimo. Infatti lo Stato garantisce alla piccola comunità che desidera avere un giudice di pace la possibilità che sia il Comune a provvedere. Tecnicamente, quindi, è vero che abbiamo astrattamente soppresso 674 uffici su 681, ma potenzialmente potremmo non averne soppresso neanche uno, purché i Comuni si facciano carico di acquisirne le spese.

DIVINA (*LNP*). Le ultime parole che abbiamo ascoltato ci rasserenano, rispetto ad una situazione che precedentemente si presentava a tinte fosche.

A nostro avviso ogni questione dovrebbe essere affrontata in modo interdisciplinare. In questo caso avete messo la giustizia sotto la lente di ingrandimento e avete deciso di operare con la logica di una necessaria rivisitazione della spesa senza pensare che, risparmiando da una parte, si rischia però di spendere molto di più dall'altra. Infatti chi, come me, viene da territori montani, vive una situazione di grande disagio. In tali territori, infatti, non si possono mantenere servizi del livello metropolitano. Gli asili sono legati a soglie numeriche e sotto una certa soglia le strutture, comprensibilmente, non possono essere mantenute. Per quanto riguarda i negozi non si possono obbligare gli esercizi commerciali a lavorare in perdita, quindi o si lavora con il minimo oppure si chiude. Ciò detto, la giustizia non sarà un servizio primario, tuttavia sarebbe meglio avere la possibilità di dirimere le vertenze di carattere zonale senza doversi accollare ulteriori costi di spostamento per arrivare nel capoluogo. Anche perché quella del presidio del territorio montano è una grande questione ed è necessario che la gente resti a vivere in quei territori per poter svolgere questa importante funzione. Pensate forse che oggi una giovane coppia possa sposarsi e avere figli in zone dove la comunità, lo Stato o, nel complesso, gli enti locali non forniscano un minimo di servizi?

In secondo luogo, o si fanno interventi di ripristino del territorio, che dovranno essere comunque conteggiati, o, in alternativa, immaginare azioni di sussidio per evitare un cambio repentino della demografia di quei luoghi a seguito di inurbamenti e, quindi, di spopolamenti che contribuirebbero a creare ulteriori problemi.

Dunque è vero che il giudice di pace di una sezione distaccata segue magari 10 o 15 cause al giorno, con una produttività apparentemente bassa, però si tratta solo di un giudice che si muove verso una sezione distaccata. Se dovessimo pensare, invece, a 10, 15 o 20 cause, tutte da svolgersi in sede di tribunale circondariale, con 20 o più difensori, 20 o più testi, 20 o più parti e quant'altro che devono spostarsi, siamo sicuri che con questa seconda migrazione territoriale i costi si compensino? Sulla bilancia dei costi della giustizia dovremmo considerare anche questo aspetto.

Dunque, come ho detto all'inizio, le parole del dottor Birritteri ci hanno rassicurati perché se l'obiettivo è dismettere alcune strutture, incamerandone gli introiti relativi, o risparmiare sull'edilizia, ottimizzando le occupazioni, se il problema è solo questo lo risolveremo benissimo con dei tavoli di concertazione con gli enti locali. Infatti, secondo me, sgravando il Ministero della giustizia di tali costi, sono sicuro che la stragrande maggioranza degli enti locali piuttosto che rischiare un impoverimento del territorio, metterà a disposizione i locali necessari chiedendo di poter mantenere l'attuale organizzazione della giustizia.

PRESIDENTE. Non è questione solo di locali.

DIVINA (*LNP*). Inoltre credo non si sia mai ragionato sulle possibilità di ottimizzazione: perché il giudice di pace dovrebbe avere la sua

struttura amministrativa e la sua cancelleria, così come avviene per la sede distaccata del tribunale, quando sarebbe possibile, ove i carichi di lavoro lo consentano, riunire le due cancellerie e utilizzare lo stesso personale piuttosto che sopprimere l'uno e l'altro?

Spero che al riguardo il dottor Birritteri possa fornire a breve una risposta, fermo restando che se intende ripetere ciò che ha già detto al senatore Centaro, e cioè che gli enti locali potranno attivarsi in questo senso e di conseguenza il numero indicato potrebbe essere completamente diverso, noi potremmo sentirci già relativamente tranquillizzati.

PRESIDENTE. Se tutti i Comuni si facessero carico dei costi degli uffici del giudice di pace che potrebbero essere soppressi, il loro numero, in teoria, potrebbe rimanere quello attuale.

BENEDETTI VALENTINI (PdL). Signor Presidente, in questa situazione ognuno può pensarla come vuole relativamente ai risparmi attesi, più o meno mitici e tutti da dimostrare. Possiamo pensarla come vogliamo anche sul mito della iperspecializzazione, personalmente considero la specializzazione un valore, a differenza della iperspecializzazione. Aggiungo che si stanno abolendo i riti speciali, è fallito il rito pensato per le sezioni specializzate per marchi e brevetti, così come è fallito il rito abbreviato, e si ricompone addirittura la giurisdizione tra il civile e l'amministrativo. Intanto parliamo di iperspecializzazione, che è un errore che porta addirittura alla cancellazione di quel residuo di mobilità dei magistrati che già adesso non possono essere trasferiti se non con il loro consenso e che quando saranno vincolati a sette o otto sezioni specializzate non potranno più muoversi perché la situazione sarà completamente ingessata. Ripeto, al riguardo ognuno la può pensare come vuole, ma la conclusione arriva da un dibattito tra filosofie di cui una imperante, che proviene dai grandi giornali ed è espressione di determinati gruppi di pressione e altra, portavoce democratica dei territori, delle esigenze e della realtà vissuta. Basti pensare all'equivoco che incombe sul cosiddetto tribunale delle imprese, cui bisognerà come minimo cambiare titolo e nome, salvo capire poi che cosa occorre fare in materia di competenze, visto che la morale è sempre l'iperaccentramento.

Forse qualcuno mi accuserà di difendere il «tribunalino», ma vorrei proprio sapere cosa ne pensino al riguardo le altre 120 città sedi di tribunali provinciali!

La premessa però è doverosa. Non ditemi infatti che sono qui per difendere la sede di Spoleto o che l'avvocato Walter Pompeo va ad ascoltare i lavori della commissione come uditor per difendere quella di Caltagirone. La battuta sarebbe infatti cialtrona. La sede di Spoleto si difende da sola, perché in base a criteri di logica e legge dovrebbe essere più che raddoppiata, non solo difesa, posto che viene già ampiamente difesa dall'oggettività e non ha bisogno di questo modesto avvocato! Caltagirone, allo stesso modo, non ha bisogno dell'avvocato Walter Pompeo perché si difende da sola in virtù della sua realtà, consistenza e ampliabilità. Sem-

mai – lo dico sottovoce – io ho un «mandato» generale. Modestamente, come altri qui presenti, mi occupo da trent'anni di questi problemi e quindi la presidenza del mio Gruppo mi ha dato particolare mandato a seguire la questione in esame, ma non solo relativamente alla città nella quale risiedo ed ho svolto la professione forense, ma per ciò che concerne la situazione dell'intero territorio nazionale di cui, da Bolzano a Trapani, ho discreta conoscenza.

Nel tavolo tecnico, che sarà anche estremamente tecnico e con un mandato limitato, sta di fatto però che l'Avvocatura è quasi assente. In tale contesto è presente soltanto una figura di rilievo, ovvero il presidente del consiglio dell'ordine di Roma, che tuttavia in relazione al taglio di strutture periferiche istituzionalmente non è tenuto ad avere una sensibilità specifica. Tant'è che si era suggerito che un paio di esponenti delle commissioni che si occupano di geografia giudiziaria nel Consiglio nazionale forense e nell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana ne facessero parte, ma di tale suggerimento non si è tenuto alcun conto, è come se si fosse parlato al vento! Siamo infatti più propensi a recepire le pressioni dei grandi giornali piuttosto che quelle dell'Avvocatura, che poi magari accusiamo di portare avanti battaglie di categoria, egoistiche e corporative. Conosco questo ritornello tanto ingiustificato quanto ormai insopportabile!

Detto questo, è importante avere un'interlocuzione, anche se non con il Ministro, ma con due personalità, come quelle presenti oggi, di grande spessore scientifico e dottrinario ma anche organizzativo e pratico, quali appunto il sottosegretario Mazzamuto e il dottor Birritteri che con l'esposizione di questa mattina hanno dimostrato – e gliene do atto pubblicamente – di maneggiare la materia con piena consapevolezza dei criteri e dei problemi esistenti.

Ebbene, dopo aver ascoltato i nostri ospiti e dopo aver letto attentamente il resoconto dell'audizione tenuta in parallelo alla Camera dei deputati, ho raggiunto la convinzione, onorevoli senatori, che questa legge delega, a proposito della quale ognuno di noi può considerarsi fatalmente scontento in relazione a questo o a quel passaggio, a questa o a quella lettera, costituisca però il punto di equilibrio estremo in virtù del quale siamo riusciti a licenziarla, concordandola virgola per virgola e parola per parola, una legge delega, dunque, di cui non solo non si deve ipotizzare neanche il minimo ritocco, ma che deve essere adempiuta fedelmente senza tentazioni ed eccessi di delega, quali che siano le pressioni dei poteri presuntamente forti, preponderanti o prepotenti.

Tale legge delega rappresenta il punto di equilibrio estremo che deve essere adempiuto nello spirito e nella lettera.

Come hanno ricordato i nostri autorevoli interlocutori, nella suddetta legge sono contenuti due criteri rigidi e tre opinabili. Il primo criterio rigido è quello dell'impossibilità di sopprimere tribunali siti nei capoluoghi di Provincia. Può piacere o meno. A me ad esempio non piace affatto ed è per questo che abbiamo portato avanti una trattativa e un confronto che ha evidenziato talune assurdità. Ciononostante il criterio resta rigido e si cercherà quindi di rimediare.

Altro criterio rigido è quello della «regola del tre», in base al quale per ogni corte d'appello occorre mantenere tre tribunali, con le relative procure. Si tratta di un ottimo criterio perché tutela innanzi tutto i distretti più piccoli, altrimenti penalizzati. Per la curiosità dei colleghi che seguono la questione in una visione più panoramica, posso dire che tale criterio soccorre non soltanto l'Umbria, di cui mi onoro di essere avvocato e cittadino, ma anche i distretti di Trento, Campobasso, Potenza, Salerno, Reggio Calabria, Caltanissetta, Messina e altre città. Nel senso che esso in prospettiva guarda ad una modalità organizzativa finalizzata non soltanto a tagliare tutto, ma a concepire un modello di corte d'appello capace di giustificarsi in base ad un numero minimo di tribunali di cui essere al servizio, con possibilità che un domani i distretti più piccoli possano comunque espandersi. Ciò che si sta facendo con i tribunali potrebbe avvenire con le corti e questo è un argomento ragionevole in una corretta distribuzione del lavoro e delle aree.

È necessario essere sempre coerenti. Anche in questa sede, tra gli onorevoli colleghi, vi sono quelli che quando si parla di tribunali propendono per l'accentramento, ma poi invocano la creazione di nuove corti di appello quando riguardano zone vicine alla loro sensibilità. Occorre mediare tra queste esigenze e capire che in prospettiva la «regola del tre» offre un certo tipo di organizzazione della corte di appello che deve avere un minimo di articolazioni territoriali.

I criteri più opinabili, sebbene dettagliati parola per parola, sono quelli contenuti alle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 148 del 2011. La lettera *e)* è prioritaria e non fu prevista a caso, in quanto prima di sopprimere e tagliare alcunché occorre riequilibrare. Il principio fondamentale è quello del riequilibrio e tutto ciò che non va in questa direzione prioritaria costituisce eccesso di delega! Prima bisogna esaminare tutte le possibilità di riequilibrio territoriale e ciò si connette con quanto stabilito dalle lettere *b)* e *d)* che parlano di scorporo di porzioni di territori giudiziari e del loro accorpamento a quelli limitrofi. Questa è la filosofia.

Aggiungo che la commissione, sebbene tecnica, non è detto però che adotti criteri sempre validi. Ad esempio, il criterio del numero dei magistrati non è stato contemplato nella legge delega perché tale numero sarà conseguente alle riforme effettuate e non alla condizione minima antecedente. Non ci interessa sapere quale altro organo istituzionale invochi questi parametri perché questo criterio è stato respinto nella legge delega. Quanto poi all'idea di fare una media demografica dei tribunali capoluogo di provincia per prenderli a parametro dei tribunali non capoluogo di provincia, ho da ridire per il semplice fatto che non basta togliere dalla media i cinque tribunali metropolitani, ma occorre togliere anche i capoluoghi di distretto. Se in questi ultimi, infatti, andiamo a considerare la popolazione media ma contemporaneamente lavoriamo sulla soppressione eventuale di presidi o sull'accorpamento di presidi che non sono capoluogo di distretto, potremo riscontrare che c'è un'evidente distorsione dei parametri medi se li prendiamo come parametro di riferimento.

Inviterei semmai alla prudenza e a riflettere nuovamente sulla questione affinché si tolgano dal computo non solo i cinque tribunali delle megalopoli, ma anche quelli di tutti i capoluoghi di distretto. Otterremo così una media più bassa, ma anche più ragionevole e più vicina a quanto imposto non dalla tecnocrazia, ma dalla realtà del territorio.

Comunque, qual è la domanda? Per i giudici di pace è stata scelta la linea della «ramazza», visto che sono stati cancellati quasi tutti gli uffici non circondariali. È stata quindi scelta la linea dura, ma è anche vero che nella legge delega non avevamo posto limiti a tale riguardo.

Vi è poi il meccanismo in base al quale i Comuni possono attivarsi a loro volta, di cui quindi prendo atto.

Ora, però, in quella che possiamo definire la «fase due» – al di là delle pressioni provenienti dalle sedi istituzionali, più o meno elevate, o dagli articoli dei diversi grandi giornali – bisogna frenare. Sono state già spazzate via centinaia di sedi giudiziarie periferiche.

Le sezioni distaccate quasi sempre sono state dislocate in luoghi in cui vi era una pretura, vi era un'attività, in città quindi non insignificanti; non parliamo poi delle sedi di tribunale, che hanno una strategicità assolutamente fondamentale.

Pertanto, una volta eccettuati i capoluoghi, attuato il criterio del riequilibrio, applicati fedelmente i criteri della legge delega, senza eccessi di delega, verificati gli immobili di valore da non trascurare, dove la logistica permetta di accorpare o addirittura aumentare l'efficienza, migliorando il rapporto tra popolazione e territorio di una sede, e dove siano presenti grandi istituti penali a contatto con l'autorità giudiziaria, in sintesi, una volta salvaguardate tutte queste sedi, le sedi di tribunale che potranno essere sacrificate, in base alla mia visione, si potranno a mio avviso contare sulle dita di una o, al massimo, di due mani. Nessuno, dunque, invochi l'uso della «ramazza» per la fase due, perché in tal caso non potrebbe trovare qui diritto di cittadinanza e di operatività.

Questo è il punto di vista mio e della mia parte politica, fermi restando i criteri e il tasso di opinabilità e di discrezionalità che effettivamente, con la delega, al Ministero sono stati rimessi.

Vengo ora alle domande. Le mie lunghe e noiose premesse sull'antefatto genetico della legge delega rispondono a verità? L'ho interpretata fedelmente e senza forzature, nella visione di chi politicamente deve darne attuazione?

Nella «fase due» si intende procedere con la «ramazza» o selettivamente, alla luce dei criteri di delega?

CALIENDO (*PdL*). Signor Presidente, ringrazio il presidente Birritteri e il sottosegretario Mazzamuto. Non ho avuto il tempo di leggere l'elenco degli uffici dei giudici di pace soppressi, ma dalle notizie che circolano mi sembra di capire che in piedi ne siano rimasti pochi.

Segnalo un problema, relativo alla possibile incostituzionalità della norma per quanto concerne i distretti di Trento e Bolzano, i cui giudici di pace sono disciplinati in base ad una particolare legge. Il presidente

Birritteri ricorderà che anche sulla questione della proroga abbiamo dovuto effettuare una valutazione. A tale proposito faccio presente che qualche giorno or sono una senatrice del Südtiroler Volkspartei mi ha inviato un provvedimento correttivo per la delibera di impugnativa costituzionale della normativa.

Vorrei inoltre rilevare che, indubbiamente, la soppressione degli uffici dei giudici di pace, anche se da un punto di vista economico generale per il nostro Paese non porta grandi differenze (perché se tutti i Comuni dovessero decidere di mantenere in piedi le strutture dei giudici di pace la spesa grosso modo resterebbe uguale), avrebbe comunque effetti positivi sull'efficienza complessiva del sistema giustizia, posto che metà del personale amministrativo ad essi addetto sarebbe destinato agli uffici circondariali e l'altra metà agli uffici dei tribunali, attualmente in sofferenza a causa di una serie di vincoli che non consentono assunzioni.

Condivido alcune considerazioni del senatore Benedetti Valentini. Il presidente Birritteri mi perdonerà se ricordo che, alla fine degli anni Settanta, in Francia furono condotti studi di docimologia, che portarono all'individuazione della dimensione ottimale dell'ufficio per ottenere il massimo dell'efficienza (non occorre quindi una commissione appositamente dedicata a questo scopo). In base a tali studi la situazione ottimale dell'ufficio viene garantita da una presenza minima di 40 e una massimo di 60 magistrati. I risultati di tale studio segnarono altresì che negli uffici più piccoli si determinano aree di inefficienza, mentre in quelli al di sopra delle 80 unità si creano aree di deresponsabilizzazione. Per questa ragione a Parigi si decise di istituire sei tribunali.

Nel nostro Paese, negli ultimi 40 anni, abbiamo avuto solo due tentativi di adeguamento al criterio emerso da quegli studi di docimologia e nello specifico a Roma, con il tribunale di Tivoli e a Napoli con i tribunali di Nola e di Torre Annunziata.

È, quindi, fondamentale uno spacchettamento del criterio del riequilibrio di cui alla lettera e) della già citata norma. Non si tratta tanto, come diceva il senatore Maritati, di riconvertire gli immobili, come, ad esempio, quello di Chiavari. Infatti, se il tribunale di Chiavari ha la possibilità di accorpate Recco e Camogli può sgravare Genova.

Mi rendo conto che questa logica fondamentale non può essere propria della commissione ministeriale, che è incaricata di fornire al Ministro tutti gli elementi conoscitivi dal punto di vista del demanio e dei carichi di lavoro. Probabilmente alla fine si arriverà alla soppressione di una ventina di tribunali e non di più, ma si avrà una nuova geografia giudiziaria, più efficiente.

Se, invece, ragioniamo sulle dimensioni dei tribunali e sulla difficoltà di spostare le competenze da un Comune ad un altro, il problema torna al punto di partenza. Spostare la competenza di un tribunale di un Comune ad un altro è infatti l'unico modo per creare quel riequilibrio di cui alla lettera e).

Questo processo riguarderà essenzialmente i grandi tribunali, ma non solo. In base al risultato degli studi francesi, sarebbe infatti opportuno va-

lutare lo spaccettamento delle attribuzioni dei tribunali al di sopra delle 80 unità di personale – e ce ne sono parecchi – verso i tribunali vicini.

MAZZAMUTO, *sottosegretario di Stato per la giustizia*. Vorrei chiarire un passaggio. Il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace che deve essere riassegnato non è solo il 50 per cento, ma almeno il 50 per cento. Ciò significa che a favore degli uffici limitrofi, dei tribunali, delle procure e dei giudici di pace rimasti in funzione possiamo assegnare, teoricamente, anche il cento per cento del personale in servizio presso un ufficio soppresso, il che costituisce senz'altro un importante arricchimento. Occorre considerare che oggi il problema dell'organico è drammatico, visto che è stato tagliato orizzontalmente in tal modo determinando un'incredibile sofferenza negli uffici. La corte d'appello di Palermo ha un tasso di copertura dell'organico, prosimo al cento per cento, eppure si assiste ad un *cahier de doléance* anche presso quella sede. Questo intervento consentirà anche di rimodulare le piante organiche per tutto il sistema giudiziario.

Il lavoro del tavolo tecnico aperto con il demanio è cosa nella quale ritengo che la commissione non debba mettere il naso.

BIRITTERI. Si tratta di un impegno solo a nostra cura.

MAZZAMUTO, *sottosegretario di Stato per la giustizia*. Dunque ha ragione il senatore Benedetti Valentini quando afferma che i nuovi magistrati non hanno niente a che vedere con tutto questo.

MARITATI (PD). Signor Presidente, credo uno tra i vari e difficili compiti assegnati a questo Governo sia quello relativo alla ridefinizione della geografia giudiziaria che non costituisce un'espressione vuota, ma una necessità impellente. Spero quindi che questo grande obiettivo, utile per l'amministrazione della giustizia ma anche per l'intero Paese, venga raggiunto. Credo che nessuna delle forze, né tantomeno il Governo, intendano adottare provvedimenti indiscriminati.

I criteri che abbiamo ascoltato oggi sono accettabili ma hanno bisogno di contributi. Immagino che tutti gli studi che sono stati effettuati in passato dall'Associazione nazionale magistrati, dal Consiglio superiore della magistratura e dallo stesso Ministero siano oggetto di esame; si tratta quindi di un lavoro immane e delicato i cui risultati saranno ottimali.

Ovviamente la legge delega deve essere rispettata. Ho ascoltato con molta attenzione il dottor Birritteri, il quale ha sottolineato, per esempio, il calcolo della media che è stato effettuato. Spero tuttavia che rispetto alle medie numeriche che pure, in un lavoro del genere, sono indispensabili, non ci si fermi alla freddezza del numero, ma vengano effettuate anche valutazioni di carattere politico e sociale. Il criterio che tuttavia mi sembra centrale è relativo all'utilità dello strumento giudiziario perché le sedi sono strumenti a servizio della popolazione. Per questo il primo criterio da tenere presente – e lo dico senza alcuna ironia – non riguarda la sop-

pressione delle sedi di Spoleto, di Galatina o di qualsiasi altro luogo d'Italia. Quello che è importante e necessario verificare è se un ufficio giudiziario risponda realmente alle esigenze del territorio in cui è collocato. Nel caso di un territorio montano, evidentemente, è necessario che si tenga nel dovuto conto l'aspetto logistico.

Tanto per fare un esempio concreto, nella mia Regione, nello specifico nella Provincia di Lecce, dove ci sono 100 Comuni, ma non zone montane, né fiumi, e dove si dispone di una rete stradale eccellente, tenere in vita sette sezioni distaccate di tribunale è veramente da irresponsabili, tenuto conto che si tratta di un'area provinciale che si può percorrere in un'ora e un quarto e con i mezzi pubblici, che pure non sono eccellenti. Immagino tuttavia che anche nel Salento, i singoli Comuni, i singoli avvocati o gruppi di persone legate alla storia del territorio si opporranno alla decisione della soppressione di qualche sezione di tribunale in questo momento – se non ora, quando? – ma credo che al riguardo il Governo non possa avere indecisioni. Dobbiamo mettere mano in questa giungla, non possiamo rimanere legati alla storia, alla cultura intesa come qualcosa di staccato dalle necessità impellenti del Paese. Bisogna operare dei tagli, certamente non indiscriminati, ma sulla base di dati numerici a partire dai quali poi prendere in considerazione il criterio dell'utilità. Occorre inoltre considerare che esistono zone particolarmente colpite dalla criminalità organizzata e non mi riferisco solo alla Calabria, alla Sicilia, alla Puglia o alla Campania, ma anche ad altre aree del Paese in cui vi è una reale esigenza di presidio che non può essere certamente rappresentato dall'ufficio del giudice di pace o dal piccolo tribunale. Così come è necessario tenere conto dei collegamenti tra i Comuni perché la logistica in questi casi è importantissima. Impiegare un quarto d'ora per arrivare nel centro più attrezzato non significa impoverire o mortificare, non significa togliere.

Personalmente ho iniziato la mia attività di magistrato nel lontanissimo 1965 nel tribunale di Lucera, che è un tribunale storico – immagino peraltro cosa potrà accadere qualora ne fosse decisa la soppressione – ma che dista solo 10 minuti e 18 chilometri in linea retta da Foggia. Non capisco come si possa ancora parlare di storia e cultura davanti ad una necessità impellente di riordino. Il riequilibrio fa parte di questa logica.

PRESIDENTE. Perdoni l'interruzione, senatore Maritati, ma desidero a nome della Commissioni ringraziare e congedare il sottosegretario Mazamuto.

MARITATI (PD). Tutto ciò premesso, chiedo, anche a nome della mia parte politica, che il Governo e il Ministero procedano con incisività e serietà perché questa riforma deve essere attuata. È evidente che, trattandosi di soppressioni, ci scontreremo con posizioni dure che si possono comprendere dal punto di vista storico e politico, ma occorre tenere presente che qui è in gioco l'interesse del Paese e, dunque, riallacciandomi a quanto è stato detto poco fa dal senatore Caliendo, mi permetto di richiamare l'attenzione in ordine alla possibilità che i Comuni paghino le spese

per gli uffici dei giudici di pace e per le sedi distaccate. Ho delle riserve al riguardo e quindi vorrei sapere se si intenda procedere in questa direzione.

BIRRITTERI. È legge dello Stato.

MARITATI (PD). Ci sono tante leggi, ma noi stiamo cercando di alleggerire il carico. I Comuni gestiscono denaro pubblico o privato? Francamente non so che cosa accadrà se si deciderà di procedere in questo modo.

LI GOTTI (IdV). Desidero avanzare alcune richieste di chiarimento e di puntualizzazione relativamente allo schema di decreto legislativo – per ciò che specificatamente attiene i giudici di pace – e ai criteri generali indicati, nell’ambito della normativa approvata dal Parlamento in sede di delega, circa gli uffici del tribunale e della procura.

Per quanto riguarda lo schema di decreto legislativo trasmesso, volevo far presente alcune criticità riferite all’articolo 2, relativo alla riduzione degli uffici del giudice di pace. Non ritengo giustificabile che in sede di soppressione dei suddetti uffici si preveda l’istituzione di sedi distaccate dei medesimi. Se tali uffici si sopprimono perché non li si ritiene utili e quindi si procede al loro accorpamento, non si comprende la ragione per cui prevedere sedi distaccate dell’ufficio medesimo. Mi sembra quasi che si voglia chiudere una porta e al contempo aprire una finestra.

Inoltre, ai sensi dei commi 2, 3 e 4 dell’articolo 3 del suddetto schema, quando i Comuni dimostrano di avere interesse al mantenimento degli uffici dei giudici di pace, oltre a provvedere alle spese dovranno fornire anche il personale amministrativo. Si stabilisce altresì (comma 4), che la formazione del personale amministrativo sia a cura del Ministero della giustizia. Quindi, la norma prevede che il Ministero della giustizia formi il personale amministrativo fornito dai Comuni. Poiché però al comma 5 si afferma che qualora l’ente locale richiedente non rispetti gli impegni relativi al personale amministrativo e alle spese di cui al comma 2, per un periodo superiore ad un anno, il relativo ufficio del giudice di pace verrà conseguentemente soppresso, mi chiedo in quel caso che fine faccia il personale.

BIRRITTERI. Torna al Comune.

LI GOTTI (IdV). Ma allora dovete chiarirlo perché la formulazione di cui all’articolo 4 è troppo generica. Dovete differenziare o specificare meglio perché non risulta ben chiaro se il personale amministrativo dei Comuni assegnato agli uffici del giudice di pace, a norma della procedura di cui ai commi 2, 3 e 4 dell’articolo 3, ritorni nella disponibilità dell’ente locale richiedente nel caso della soppressione dell’ufficio del giudice di pace a norma dell’articolo 5, sempre del comma 3, ovvero debba considerarsi fra quello assegnato alla sede di tribunale e di procura.

BIRRITTERI. Il comma 4 si riferisce al personale giudiziario degli uffici.

LI GOTTI (IDV). Ripeto, occorre specificarlo, altrimenti tale personale rischia di rientrare nell'ampia categoria di quello in carico presso l'ufficio soppresso. L'equivoco che si potrebbe creare è che l'articolo 4 riguardi tutto il personale degli uffici soppressi dei giudici di pace, ma non il personale degli uffici mantenuti su richiesta dei Comuni. Va specificato proprio per evitare equivoci

Passando al tema dei criteri generali seguiti per l'applicazione della delega, ho decisamente puntato la mia attenzione sull'articolo 1, comma 2, lettera *c*) in cui è previsto che si possano accorpate uffici di procura anche senza l'accorpamento dei tribunali. In questo modo abbiamo le procure intercircondariali. Quindi rimangono i tribunali, scompaiono le procure e si istituisce una procura accorpante che esercita l'azione penale nei confronti di due o più tribunali. Vi chiedo anche in tal caso di specificare quello che nella legge, a mio avviso, appare come un errore lessicale che rischia però di trasformarsi in un errore di contenuto. Mi riferisco al fatto che si prevede che l'ufficio accorpante possa svolgere, negli uffici dove non ci sono più le procure, le funzioni requirenti, laddove sarebbe meglio specificare che si tratta di funzioni sia inquirenti che requirenti, posto che queste ultime sono successive alla fase inquirente. La *ratio* è indubbiamente quella segnalata, ma in questo modo le procure distrettuali antimafia, che attualmente si avvalgono per l'attività sul territorio della collaborazione della procura circondariale competente, sarebbero prive di un supporto fondamentale.

BIRRITTERI. Occorre considerare poi il fatto che il decreto legislativo dovrà adattarsi alla terminologia dell'ordinamento giudiziario e non a quella contenuta nella legge delega. È lì che probabilmente andrà fatta la specificazione.

LI GOTTI (IdV). Dato che nel codice esiste la distinzione tra le due funzioni, requirente e inquirente, non facendo menzione della seconda, si determinerebbe un vuoto e personalmente, come avvocato, solleverei l'incompetenza di un ufficio accorpato. Pertanto, in sede di esercizio della delega sarebbe opportuno che il Governo correggesse l'errore in essa contenuto che attribuisce alle procure intercircondariali la competenza, nei tribunali privi di procura, per le sole funzioni requirenti, senza far parola di quelle inquirenti.

Vi è una seconda questione che riguarda sempre questo aspetto.

Ricordo l'esperienza delle procure distrettuali che dal punto di vista operativo hanno riscontrato alcune difficoltà dovendosi appoggiare sul territorio agli uffici di procura circondariale. Dunque, vorrei capire a chi si appoggi la procura distrettuale là dove non esiste un ufficio di procura, da chi dipenda la Polizia giudiziaria e quindi come si crei il rapporto.

In materia di criminalità si appoggia alle procure circondariali. Chiedo, però, che cosa accade nei casi in cui non esistono le procure circondariali.

CALIENDO (*PdL*). Ad esempio, la procura di Milano diventa competenza anche della procura circondariale di Monza.

LI GOTTI (*IdV*). La procura distrettuale, per poter operare sul territorio, si appoggia alle procure circondariali.

CALIENDO (*PdL*). Continuerà ad appoggiarsi sul circondario di competenza.

LI GOTTI (*IdV*). Se, però, il circondario di competenza non ha più procure perché è intervenuta la soppressione, che cosa accade?

CALIENDO (*PdL*). Non è così perché vi sarà un circondario che ha la procura.

LI GOTTI (*IdV*). Questo però bisogna dirlo!

In sede di applicazione è opportuno che voi tracciate la guida perché, là dove viene soppressa la procura circondariale, le procure distrettuali (specialmente in alcuni territori particolarmente delicati) non avranno più un ufficio sul territorio cui appoggiarsi. Si pone, dunque, un problema di collegamento operativo con altri uffici di procura.

MARITATI (*PD*). Ci si muoverà in base all'esistente.

LI GOTTI (*IdV*). Ho capito. Sottolineo, però, che in alcuni territori con presenza di criminalità la sinergia tra procura distrettuale e procura circondariale è fondamentale. (*Commenti del senatore Maritati*).

Senatore Maritati, lei mi deve far concludere il ragionamento; altrimenti può parlare lei, che è il genio dell'organizzazione giudiziaria e ha visto già tutto!

MARITATI (*PD*). La mia interruzione era finalizzata a far emergere qualcosa in più.

LI GOTTI (*IdV*). Mi lasci almeno concludere il ragionamento!

PRESIDENTE. Senatore Li Gotti, ponga la sua domanda.

LI GOTTI (*IdV*). È chiaro che io faccio riferimento all'applicazione in concreto (visto che di questo si sta discutendo al Ministero). Occorre, dunque, prestare grande attenzione alle questioni legate al collegamento funzionale-operativo tra procura distrettuale e procura circondariale, nell'ipotesi in cui vengano sopresse le procure circondariali. Infatti, sul territorio verrebbe a mancare un fondamentale supporto. È vero che la procura distrettuale si appoggerà alla procura circondariale accorpante, ma ciò è

ben diverso dall'averne una procura sul territorio o averla presso un altro tribunale. Si possono cioè creare problemi di rapporti funzionali con le sezioni di Polizia giudiziaria.

PRESIDENTE. In sostanza, lei che cosa propone?

LI GOTTI (*IdV*). Signor Presidente, ho sempre manifestato le mie perplessità sul fatto che si possa sopprimere la procura laddove si ritiene che un tribunale non debba essere soppresso. Se il tribunale ha funzione di esistere, deve esservi anche l'ufficio di procura. A mio avviso, il tribunale senza procura creerà nei fatti una disfunzione. Questa è la critica di fondo che io ho sempre mosso.

Cerchiamo, dunque, di correggere questo aspetto almeno in sede di applicazione.

CHIURAZZI (*PD*). Signor Presidente, desidero fare una premessa e porre due domande.

La premessa riguarda un concetto che oggi è stato sottolineato frequentemente. Mi riferisco al fatto che abbiamo varato un provvedimento di delega che rappresenta un punto di equilibrio tra tanti fattori contenuti nelle lettere dell'articolo 1 della legge delega. Ciò mi induce a svolgere una considerazione che vorrei venisse confermata o smentita: non siamo né in presenza di un'inerzia del legislatore e quindi in presenza di un legislatore che vuole mantenere lo *status quo* (altrimenti non avremmo fatto una legge delega), né siamo in presenza di una delega al Governo finalizzata a mettere in campo il modello più economico nella gestione dell'amministrazione giudiziaria del nostro Paese. Noi abbiamo convenuto su questo modello perché innanzi tutto il legislatore ha voluto eliminare forme di spreco e doppioni, tenendo conto del fatto che nei decenni passati vi è stato un utilizzo un po' disinvolto dello strumento dei circondari e delle sezioni distaccate, anche per ragioni giustificabili; tuttavia, come avviene in tutti i settori della pubblica amministrazione, dopo l'eliminazione dello «spreco» occorre capire come potrà operare il nuovo modello che si intende mettere in campo e su chi peserà. È innegabile, infatti, che la riduzione di una circoscrizione giudiziaria (al riguardo concordo con il collega Benedetti Valentini) genera marginalmente costi per il settore amministrativo ed incrementa enormemente i costi del fruitore del servizio. La giusta valutazione è quella che somma i costi dell'amministrazione pubblica a quelli del cittadino che deve usufruire del servizio.

Dunque, il legislatore ha voluto mettere in campo un provvedimento equilibrato sia per tale ragione, sia per il fatto che si tratta di un settore con punte di criticità elevatissime. Innanzitutto, il tempo per giungere ad un verdetto è assai lungo; tra la domanda di giustizia ed il suo esito finale, cioè la sentenza, passa tanto tempo ed in questo periodo vi sono più accessi al tribunale, più sedute, più udienze e quindi più costi. Quindi, anche per tale ragione non sono dell'avviso che si debba guardare a questo

come al provvedimento storico che deve porre le basi per un assetto del sistema giudiziario per i prossimi 150 anni.

A mio parere – e in tal senso mi sono pronunciato in relazione alla delega – questo è un provvedimento di riordino che coprirà un arco temporale intermedio cui – immagino – ne seguirà un altro quando i fattori della semplificazione, della informatizzazione e, in genere, i tempi della giustizia saranno ridotti.

Proprio per questa impostazione, per questo mio ragionamento mi sarei aspettato un lavoro sui giudici di pace dall'esito diverso da quello che leggo nella lettera l) in cui è contenuta la previsione di ridurre gli uffici del giudice di pace dislocati in sedi diverse da quelle circondariali. Il provvedimento si caratterizza, dal mio punto di vista, per l'abolizione quasi totale dei giudici di pace nelle sedi diverse da quelle circondariali. Ciò non corrisponde alla delega cui ho offerto il mio sostegno perché la riduzione è una cosa, l'abolizione altra. Non ho acconsentito alla concessione di deleghe perché venissero sostanzialmente aboliti tutti gli uffici dei giudici di pace fuorché quelli di sede circondariale. Ripeto, non ho acconsentito a questa delega.

Pertanto, chiedo al dottor Birritteri se consideri peregrina questa mia domanda, questo dubbio?

Lei, inoltre, introduce dei criteri di cui non si legge però traccia almeno, nel lavoro di ricognizione, seppure veloce e sommario, che ha condotto. È stata prevista la soglia di 100.000 abitanti e più di 500 procedimenti l'anno. Sono state queste le due stelle polari.

BIRRITTERI. Per giudice assegnato.

CHIURAZZI (PD). Analizzando i dati delle circoscrizioni giudiziarie della mia regione, la Basilicata, le cui realtà sono a me note, posso dirle che ci sono uffici di giudici di pace che stavano al di sotto della media dei 500 provvedimenti e ve ne erano tanti, sia nella circoscrizione del tribunale di Potenza, di Melfi e di Lagonegro, nonché quella di Matera, che erano al di sopra.

BIRRITTERI. Non è possibile.

CHIURAZZI (PD). Mi auguro non sia così.

BIRRITTERI. È matematicamente impossibile.

CHIURAZZI (PD). Vi è poi il criterio dei 100.000 abitanti.

Tuttavia, per quanto riguarda entrambi i criteri enunciati mi interesserebbe sapere se si sia provveduto a fare un'altra ipotesi, cioè quella che 6, 7 o 10 uffici di giudice di pace di un circondario messi insieme possano giustificare la permanenza almeno di un ufficio rispetto alla moltitudine degli uffici del giudice di pace?

BIRITTERI. È stato chiarissimo. Si riferisce alla possibilità di accorparli con nostra decisione autonoma. Occorre però considerare che questo intervento non è previsto dalla delega.

CHIURAZZI (PD). Dovevate farlo voi.

Stante questo criterio, l'intervento sostitutivo, integrativo dei Comuni deve avvenire successivamente all'applicazione dei criteri di cui lei parla altrimenti noi ci confronteremo con un provvedimento che in qualche maniera ha previsto il grado di tolleranza delle finanze comunali, cioè un provvedimento molto severo finalizzato a giungere ad una condizione di normalità attraverso l'intervento dei Comuni.

Questa è la seconda domanda che le pongo sapendo che parlando di Comuni non ci si riferisce ad una entità astratta; significa invece che il sindaco o i sindaci del circondario dovranno interpellare i propri cittadini e chiedergli se sono disponibili a caricarsi di imposte più gravose per sostenere, accanto ai servizi pubblici tradizionali, anche quello – inedito – del servizio giudiziario della propria circoscrizione.

Infine, essendo stati così severi ed avendo prodotto, per effetto di questa severità, sui giudici di pace un «risparmio imprevisto» e un'ultra delega, come ho già detto, il gruppo di lavoro terrà in considerazione il tema che la severità adottata sul fronte del giudice di pace può trovare...

BIRITTERI. Il gruppo di lavoro non si è occupato del giudice di pace poiché ciò esulava dall'incarico.

CHIURAZZI (PD). Ma può tener conto che un'applicazione così severa rispetto al giudice di pace consente all'amministrazione giudiziaria un elemento, non dico di elasticità, che è terreno sul quale non voglio avventurarmi, ma quanto meno di tollerabilità di servizi più diffusi sul territorio?

CARDIELLO (PdL). Concordo con quanto affermato a proposito del decreto. Il problema è che noi che esercitiamo la professione di avvocato nelle aule del tribunale sappiamo benissimo come funzionano gli uffici del giudice di pace e le sezioni dei tribunali.

Per quanto riguarda gli uffici del giudice di pace, mi trovo d'accordo fino ad un certo punto. Il taglio previsto era necessario in un momento di crisi come questo. Tuttavia, riagganciandomi a ciò che poco fa ha detto il senatore Li Gotti, in ordine al secondo comma dell'articolo 2 lei, dottor Birritteri, ha detto che esiste una giustificazione tecnica.

Ebbene, qual è la giustificazione tecnica nel momento in cui diamo la delega per poter creare sezioni distaccate dei giudici di pace in un momento successivo?

Seconda domanda. Terrete poi conto, in un momento successivo quando si andrà a parlare di sezioni di tribunali e di tribunali, dell'incidenza della malavita sul territorio? Il problema è infatti proprio questo, posto che non si possono tagliare sezioni di tribunale o tribunali allo

stesso modo in Calabria, in Campania e in Piemonte, o Lombardia. Ci sono fenomeni criminali diversi che vanno guardati in maniera altrettanto diversa.

Riporto un esempio pratico. In provincia di Salerno nell'ultima relazione il procuratore generale ha ricordato che Eboli, con 34 Comuni e 300.000 abitanti, è sezione di tribunale. Ebbene, che cosa farete delle sedi di Sala Consilina e di Vallo della Lucania, che insieme valgono quanto Eboli? In questa zona vi è un'incidenza criminale superiore rispetto al Sud della Provincia, ma voi sopprimete la sezione del tribunale di Eboli lasciando in vita dei tribunali che non hanno motivo di esistere. Il problema è questo.

Quando dovrete decidere della soppressione delle sezioni di tribunali si terrà allora conto dell'incidenza della criminalità sul territorio o vi comporterete come nel caso dei giudici di pace prevedendo una soglia di 100.000 abitanti e di 500 sentenze?

La sezione del tribunale di Eboli fa riferimento ad un'area in cui sono presenti 250.000 abitanti, ma che non ha più un ufficio del giudice di pace. In sintesi, l'ufficio del giudice di pace di Eboli è stato soppresso perché come circondario non conta 100.000 abitanti o perché non registra 500 sentenze? Poiché tuttavia la sezione conta circa 300.000 abitanti, trovo illogico sopprimere l'ufficio del giudice di pace in una sezione di tribunale nel cui circondario vi sono 34 Comuni e un'affluenza di circa 300.000 abitanti.

Dunque, queste sono le domande che le sottopongo. La prima è in ordine al secondo comma dell'articolo 2, l'altra in ordine al taglio delle sezioni dei tribunali per sapere se terrete conto dell'incidenza criminale sul territorio o potete prevedere una deroga a seconda delle esigenze delle singole Province o Regioni e dei vari tipi di criminalità?

PRESIDENTE. Per quanto riguarda i giudici di pace, siamo in presenza di uno schema di decreto legislativo. Per quanto concerne, invece, i tribunali e le sezioni distaccate siamo in una fase meno avanzata. Ciò rappresenta un fatto positivo che fa assumere particolare significato all'audizione odierna: infatti, se fosse già pronto uno schema di decreto legislativo, questa seduta sarebbe una perdita di tempo per il dottor Birritteri e per tutta la Commissione.

BIRITTERI. Signor Presidente, provo a riassumere in termini di assoluta brevità le questioni che sono state affrontate.

La necessità di verificare sul campo il tasso di criminalità organizzata è un obbligo che deriva dalla delega, che dunque sarà esercitata in questo modo. Si tratta solo di stabilire come misurare l'impatto della criminalità organizzata. Si può fare in modo tecnico, tenendo conto del numero dei dibattimenti celebrati a norma dell'articolo 51-*bis* del codice di procedura penale: a mio avviso, però, si tratterebbe di una valutazione errata (esprimo solo un'opinione personale) perché bisognerebbe tenere conto non soltanto del numero dei dibattimenti celebrati nel tribunale non di-

strettuale, ma anche del numero di quelli celebrati presso il GIP ed il GUP del tribunale in quanto molti vengono svolti con il rito abbreviato, ma si riferiscono ad impatti territoriali. Mi spiego meglio: se a Sala Consilina o a Sciacca vengono celebrati dieci dibattimenti in materia di criminalità organizzata di stampo mafioso, non vuol dire che vi sia un basso indice di impatto di criminalità perché per giudicare questo aspetto occorrerà misurare anche i riti abbreviati che si svolgono a Palermo e che riguardano le famiglie mafiose di Sciacca. È così che si dovrà verificare l'impatto. Comunque, torno a ribadire che si tratta di un obbligo di legge.

Per quanto riguarda gli accorpamenti degli uffici dei giudici di pace, la richiesta avanzata dal senatore Chiurazzi è tecnicamente fuori della delega. Infatti, la delega sul giudice di pace, che ha una natura diversa, pur essendo contenuta nello stesso articolo, impone – alla lettera *l*) – di tenere conto come criterio prioritario dell'analisi dei costi rispetto ai carichi di lavoro. Questo e non altro era il punto su cui lavorare.

Sottolineo che quanto abbiamo prefigurato non è definitivo e quindi le osservazioni del senatore Chiurazzi potranno essere formulate con riferimento al giudice di pace di Eboli o a quello di Canicattì; in sede di espressione dei pareri, infatti, il Governo sarà senz'altro disponibile a recepire le indicazioni fornite. Ripeto, quindi, che la partita del giudice di pace non è ancora conclusa ed io credo che il Governo avrà la saggezza necessaria per accogliere le indicazioni espresse.

Sotto il profilo tecnico, però (che è l'unico di cui io posso rispondere in questa sede), sottolineo che alla questione dei giudici di pace ho dato una risposta di tipo giuridico: siamo fuori delega per accorpare gli uffici del giudice di pace perché la legge delega prevede testualmente solo il richiamo della lettera *b*) e non anche delle lettere *c*) e *d*). Dunque, poiché è stato previsto che la riduzione degli uffici del giudice di pace venga operata «in coerenza con i criteri di cui alla lettera *b*)», non sarebbe stato consentito un accorpamento, che sarebbe risultato incoerente con la successiva richiesta di accorpamento che la lettera *o*) della delega assegna all'iniziativa dei Comuni. Infatti, gli enti locali hanno la facoltà di mantenere gli uffici del giudice di pace «anche tramite eventuale accorpamento».

Ripeto che si tratta di una valutazione tecnica che può essere contestata in sede di pareri. D'altra parte, i pareri servono proprio a questo, cioè a verificare se si è dentro o fuori dalla delega.

Inoltre, con riferimento ai carichi di lavoro, riguardo ad Eboli o agli altri uffici della Basilicata, sottolineo che si è fatta per tutti la stessa analisi, vale a dire si è valutato il rendimento medio di un giudice di pace. In media un giudice di pace emana circa 570 sentenze all'anno (esattamente 568,3 sentenze). Questo numero si è ribaltato sui dati della pianta organica dell'ufficio di cui si discuteva la soppressione. Ad esempio, il carico medio di un ufficio in cui vi sono quattro giudici deve essere superiore a 568,3 moltiplicato per quattro e questo perché la domanda di giustizia deve avere una risposta efficiente in termini di costi e ricavi. Dunque, anche uffici di rilevanti dimensioni, con un organico di giudici di pace molto

elevato, sono stati inseriti tra quelli da sopprimere sulla base di questo criterio, che – ripeto – era l'unico stabilito dalla delega.

Insisto sulla distinzione operata in relazione al giudice di pace perché il richiamo alla lettera *b*) non è stato fatto dal legislatore con riferimento all'applicazione dei suoi criteri, ma in modo molto incisivo si è limitato il richiamo alla lettera *b*) ad una semplice operazione di coerenza: la lettera *l*) recita «in coerenza con i criteri della lettera *b*)» e non in applicazione dei criteri della lettera *b*). Questo è un ulteriore elemento di interpretazione sistematica e letterale che ci ha imposto una distinzione. Mentre il criterio di priorità stabilito dalla lettera *b*), che riguarda i tribunali e le sezioni distaccate, è – come ha giustamente evidenziato il senatore Benedetto Valentini – un'imposizione della norma, in questo caso si chiede soltanto una coerenza, che poi è stata individuata in un rapporto tra le dimensioni medie del tribunale rispetto alle dimensioni medie necessariamente più piccole del cosiddetto giudice di prossimità.

Giusto o sbagliato che sia, attendiamo una parola di conforto o di critica da parte delle Commissioni in sede di parere e terremo sicuramente conto delle indicazioni espresse.

Quanto al problema segnalato dal senatore Li Gotti, terrò presenti le sue osservazioni in particolare per quanto riguarda l'articolo 4 (ne ho preso buona nota) per eliminare eventuali equivoci (anche se noi discutiamo dei nostri dipendenti perché il Comune gestisce i suoi).

In riferimento all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo sottolineo che saremmo andati in eccesso di delega se avessimo modificato la legge istitutiva del giudice di pace sopprimendo la possibilità di creare sezioni distaccate, già prevista dall'ordinamento. Infatti, questa norma non è altro che la sostituzione dell'articolo 2 della legge 21 novembre 1991, n. 374, istitutiva dei giudici di pace. In sostanza, per i tribunali e le sezioni distaccate vi sono le tabelle A e B allegate all'ordinamento giudiziario; non esiste un'analogia tabella per i giudici di pace, ma esiste un elenco dei giudici di pace contenuto nella citata legge n. 374 del 1991. Dunque, per poter adempiere alla delega dovevamo modificare la legge istitutiva dei giudici di pace, così come abbiamo fatto, e dovevamo modificare la tabella A sostitutiva della legge dei giudici di pace senza toccare altro perché, come legislatore delegato, non potevamo eliminare previsioni di legge estranee alla nostra delega. Dunque, l'articolo 2 della legge n. 374 del 1991 prevedeva – e deve continuare a prevedere, pena l'eccesso di delega – la possibilità di istituire sezioni distaccate del giudice di pace. Sottolineo che tale possibilità è stata ben poco esplorata dal legislatore perché ve ne sono solo quattro in tutta Italia. Tuttavia noi non potevamo sopprimere tale possibilità e dunque abbiamo semplicemente modificato quella norma in esercizio di delega.

Ripeto che si è trattato esclusivamente di un fatto tecnico, posto che non era possibile per noi abrogare una legge dello Stato e quindi abbiamo lasciata la norma nei termini che conoscete.

Per quanto riguarda le procure, quella prevista a ben guardarla non è esattamente una norma eccentrica. Anzi, nell'ottica di chi ha proposto

questa riforma – che tante elucubrazioni e preoccupazioni ha provocato anche in seno all’Associazione nazionale magistrati, perché si reputava finalizzata a chissà che cosa – si tratta in realtà di una norma che si è mossa in coerenza con un percorso normativo che dura da oltre 20 anni e che risale al 1991 con l’istituzione della Direzione distrettuale antimafia.

Progressivamente una serie di leggi hanno svuotato sistematicamente di competenza le procure non distrettuali assegnandone altre che si sono aggiunte alla mera competenza antimafia. La procura antimafia è quindi diventata procura anti-tratta, anti-terrorismo, anti-pedopornografia e quanto altro.

In linea con questa tendenza si è constatato, per così dire, che al piccolo tribunale o al tribunale medio-piccolo corrisponde sempre una procura piccolissima. Problemi seri hanno poi costretto il legislatore ad intervenire più volte per incrementare gli incentivi nelle sedi disagiate; non certo dunque per coprire i posti nei piccoli tribunali, ma soprattutto per coprire i posti in quelle considerate procure disagiate. Si immagina che vi siano numerose procure con solo tre magistrati in organico, cioè un procuratore e due sostituti, ma in realtà in genere, ad un tribunale con sei, otto giudici corrisponde sempre una procura con due o tre sostituti. Quindi, il concetto di microufficio spalmato sulla procura massimizza i difetti.

Per l’esperienza processuale maturata in oltre 20 anni di processi di criminalità organizzata, sia nel settore requirente che giudicante, vi posso dire che la Direzione distrettuale antimafia utilizza direttamente la Polizia giudiziaria di tutto il territorio che è sotto il suo distretto e, in realtà, l’unico aiuto che si riceve dai colleghi delle procure non distrettuali sono le assegnazioni di singoli processi che vengono celebrati dal sostituto *in loco* in aggiunta a quello assegnatario della DDA nei dibattimenti esercitati in periferia. Questo è, per quanto di mia conoscenza, l’assetto e poiché ho lavorato nella DDA forse più impegnata d’Italia (quella di Palermo) credo di avere un buon *know how* che mi permette di fare una serena valutazione. Queste sono le principali valutazioni riguardo a questo intervento.

Quanto poi all’interrogativo volto ad accertare se il gruppo di studio terrà conto dell’intervento icasticamente definito «di ramazza» dal senatore Benedetti Valentini, vorrei precisare che la commissione non si occupa di questo. Voglio sottolinearlo perché bisogna uscire da questo equivoco. La commissione, che peraltro vi ricordo fu nominata dall’ex ministro Palma e non dal ministro Severino che si è limitato a mantenerla, ha un carattere esclusivamente tecnico ed ha un mandato ridotto, ovvero quello di verificare in quale modo si possano attuare i criteri generali della delega. Non si occupa quindi dell’impatto della criminalità organizzata, né se ne potrebbe occupare, né di stabilire se un tribunale di montagna, o quel tribunale, o quel «tribunalino» debbano o meno sopravvivere.

Un altro equivoco da cui occorre uscire è quello legato al numero dei giudici. Il numero dei giudici è un argomento fuori delega. Nessuno mai se ne è occupato. Nell’ambito dell’indagine condotta si è però riscontrata la media in carico dei tribunali provinciali, ad esempio in quelli con un’u-

tenza media di 368.000 abitanti la media dei giudici è di 28. Prendo atto che questa è un'indicazione che si potrebbe aggiungere. Quando la commissione finirà il suo lavoro, il Ministro sarà quindi autorizzato ad aggiungere questo tipo di indicazione.

Si è altresì riscontrato che l'insieme degli affari civili e penali di maggiore importanza ammonta in media a 19.000 cause l'anno. Questi sono i numeri a partire dai quali la commissione dovrà arrivare necessariamente ad una formulazione che terrà conto di ciò che è contenuto nella delega (domanda di giustizia, quindi sopravvenienza, territorio, estensione del territorio) e su questa base disegnerà un tribunale che avrà necessariamente come ineluttabile conseguenza l'identificazione di un certo numero di giudici, assolutamente teorico, che fungerà per quello che è: un modello di riferimento che servirà per trovare criteri oggettivi che per noi, che dobbiamo esercitare tecnicamente la delega, sono però vitali. Sarebbe pertanto un errore tecnico gravissimo non leggere la giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione nelle precedenti deleghe per chiarire definitivamente che la Corte costituzionale non ammette criteri che non siano oggettivi. Non si può stabilire cioè se sopprimere o no un tribunale sulla base di sentimenti.

Se c'è una delega da esercitare che richiama a criteri oggettivi la Corte costituzionale esige che questi ultimi abbiano una esatta, precisa giustificazione. Il modello serve proprio a questo e cioè a fornire un parametro di riferimento rispetto al quale poi le eccezioni (per territorio, per riaccorpamento, per disaggregazione, per riallineamento), saranno tutte previste in applicazione della delega. Ma questo aspetto - vorrei al riguardo rassicurare tutti - non costituisce il Vangelo della messa del gruppo di studio. Non si occupano di questo i colleghi, gli avvocati e tutti quelli che fanno parte del gruppo di studio. Ci occupiamo semplicemente di elaborare un modello, tanto è vero che l'unico raccordo tra gruppo di studio, settore legislativo e il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG) è rappresentato esclusivamente dalla mia presenza e da quella di un collega che opera nel settore legislativo. Noi continuiamo a svolgere il nostro compito e posso garantire che il lavoro pesante non è quello del gruppo di studio ma quello che stiamo affrontando nel Dipartimento con la direzione generale di statistica nel tentativo di stilare un *dossier*, Regione per Regione, corte d'appello per corte d'appello perché nessuno vuole, come testualmente ha dichiarato il Ministro, eliminare presidi giudiziari che hanno la loro importanza ed i numeri per rimanere nel sistema giudiziario italiano.

Di sicuro, in termini programmatici, tanto più pesante sarà l'intervento sulle sezioni distaccate, verosimilmente tanto più adeguato potrà essere l'intervento sui tribunali. Si tratta della ricerca di un equilibrio. Noi cerchiamo di recuperare risorse perché non abbiamo più personale da impiegare nel settore della giustizia e cerchiamo di risparmiare e di efficientare la giustizia, adempiendo ad un onere di cui ci incarica il legislatore perché la lettera c) del comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 148 del 2011 nella parte finale, precisa che la riforma è finalizzata al conseguimento

mento di risparmi di spesa, al recupero di efficienza «anche per raggiungere economie di specializzazione». La specializzazione, quindi, è uno dei criteri che la delega ci affida per realizzare il nuovo panorama degli uffici giudiziari italiani.

Anche di questo bisogna tener conto nella valutazione del bacino di utenza minimo e sulla domanda di giustizia a cui un ufficio è chiamato a rispondere, altrimenti si vive un paradosso. Ed è un paradosso per me assolutamente doloroso perché ho incontrato tantissimi senatori, deputati, sindaci, presidenti di tribunali, procuratori della Repubblica che arrivano nel mio ufficio per sostenere la tesi, legittimissima e provata dai numeri, della particolare efficienza del loro tribunale. Questo però sarebbe un grandissimo errore di prospettiva perché si deve considerare l'efficienza complessiva. Un tribunale che ha 6.000-7.000 cause l'anno tra civile e penale ed ha otto giudici e tre pubblici ministeri non può non essere efficiente, e del resto, se non lo fosse con quei numeri, sarebbe veramente grave!

La nostra più grande preoccupazione è proprio quella di non distruggere i tribunali che funzionano, anche se sono talmente piccoli che non potrebbero non funzionare, senza far sopravvivere strutture funzionali. Anche quello sarà un parametro da valutare. Ad esempio, dovendo scegliere se accorpate il tribunale A in quello B o viceversa, cioè dovendo decidere qual è il tribunale accorpante, si potrebbe considerare il criterio della maggiore efficienza. Potremmo decidere di accorpate al tribunale che ha più territorio, ma anche di accorpate a quello più virtuoso.

In ogni caso, tale decisione passa sopra la mia testa e ancor più sopra la testa della commissione; infatti, questa decisione sarà assunta da voi insieme al Ministro della giustizia perché si tratta di una determinazione di piano politico che non appartiene alla mia technicalità. Come noto, io sono sempre a disposizione della Commissione e per carattere non mi tiro mai indietro, ma tengo a precisare quali sono i miei compiti dal punto di vista tecnico.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Birritteri per il prezioso contributo offerto ai lavori della Commissione e dichiaro conclusa la procedura informativa in titolo.

I lavori terminano alle ore 14,15.