

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1285

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **MAGLIOZZI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 GENNAIO 1995

Istituzione del tribunale di Gaeta

ONOREVOLI SENATORI. - La proposta di istituire un tribunale in Gaeta fu per la prima volta formulata in data 4 gennaio 1984 dall'allora deputato Guido Bernardi e da altri dodici parlamentari appartenenti a diversi partiti politici (atto Camera n. 1102, IX legislatura), venendo incontro alle aspettative di un largo movimento di opinione pubblica, culminato nelle deliberazioni di tredici consigli comunali dell'area sud-pontina ed in quella della stessa amministrazione provinciale, attivati e sensibilizzati dalla mozione (in data 27 marzo 1982) della classe giuridico-forense degli allora mandamenti di Gaeta, Fondi e Minturno, e con il consenso, largamente riportato dalla stampa, delle forze economiche e sociali della zona. Lo scioglimento anticipato della legislatura e la mancanza di un deciso appoggio governativo (il Ministro di grazia e giustizia all'epoca in carica, da più parti interpellato, aveva rinviato l'esame della questione al momento in cui sarebbe stato rivisto l'intero assetto territoriale dell'apparato giudiziario) non consentirono alla proposta, che pure aveva registrato i pareri favorevoli dei capi degli uffici giudiziari e del consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori di Latina, di pervenire a buon esito.

L'iniziativa, tuttavia, dopo le rinnovate e vieppiù pressanti istanze delle menzionate componenti giudiziarie, forensi, amministrative ed economico-sociali, è stata ripetuta nella X legislatura con la presentazione, prima al Senato della Repubblica (atto Senato n. 1767, presentato il 19 maggio 1989 dai senatori Bernardi ed altri) e poi alla Camera dei deputati (atto Camera n. 4793, presentato il 27 aprile 1990 dagli onorevoli Carelli ed altri), di due proposte che sia nell'articolato, sia nella relazione, ricalcavano pressochè integralmente quella originaria del 1984. Ulteriori proposte ven-

nero presentate alla Camera dei deputati il 17 gennaio 1991, d'iniziativa degli onorevoli Mastrantuono, Santarelli e Piermartini (atto Camera n. 5385), nonché il 20 febbraio 1991, d'iniziativa dei deputati Maceratini, Rauti, Fini, Caradonna e Trantino (atto Camera n. 5468).

Successivamente, *motu proprio*, la regione Lazio, con deliberazione del 16 giugno 1991, approvava una «Proposta regionale di legge nazionale concernente: istituzione del Tribunale di Gaeta», che veniva presentata al Senato della Repubblica (atto Senato n. 2907). Ancora una volta, tuttavia, lo scioglimento anticipato della legislatura non consentì il completamento dell'*iter*. Nella XI legislatura un progetto analogo fu ripresentato a firma dei deputati Carta ed altri (atto Camera n. 1336), ma le note vicende parlamentari, ancora una volta, non ne consentirono l'esame.

Orbene, pur condividendosi tutte le motivazioni di politica, socio-economiche, geografiche e storiche, espresse nei progetti precedenti ed alle quali si rimanda, anche per quanto riguarda le tappe salienti dell'*iter* percorso nelle varie sedi dall'iniziativa, si è ritenuto tuttavia di dover redigere un nuovo articolato, più aderente, sotto il profilo tecnico-giuridico, alle intervenute recenti modificazioni dell'ordinamento giudiziario e del codice di procedura penale.

Superato il concetto territoriale di «mandamento» e sostituito lo stesso da quello di «circondario» (coincidente, quindi, con il territorio del tribunale) si rende necessaria l'istituzione di una pretura circondariale e di un ufficio di procura della Repubblica presso la pretura circondariale; le preesistenti preture periferiche di Fondi e Minturno, oggi sezioni distaccate di quella di Latina, diventano sezioni distaccate della pretura di Gaeta.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Altre modifiche tecniche non si reputano necessarie, condividendosi, in particolare, la precedente formulazione delle disposizioni transitorie, che assumono quali momenti determinativi del trapasso di competenza territoriale, in civile, l'assunzione delle cause in decisione all'esito dell'udienza di discussione, in penale, l'apertura del dibattimento (vedi articoli 484 e seguenti del nuovo codice di procedura penale) e, nel rito del lavoro, la celebrazione dell'udienza di cui all'articolo 420 del codice di procedura civile: eventi processuali salienti e caratterizzanti l'iter delle cause, oltre i quali la rimessione delle stesse ad altro giudice determinerebbe notevoli inconvenienti e vanificherebbe gran parte dell'attività in precedenza svolta.

È opportuno a tal proposito ricordare che in Formia vi sono già sedi periferiche autonome dell'INPS e dell'INAIL cui sono state decentrate le competenze amministrative di zona. Ciò per chiarire che non vi sarebbero complicazioni amministrative per la trattazione dei procedimenti previdenziali di cui all'articolo 444 del codice di procedura civile.

Esaminata l'illustrazione degli aspetti tecnici della proposta, ritiene il proponente di dover ribadire l'ormai ineludibile esigenza di un rapido coronamento legislativo della stessa, avendo l'emergenza giudiziaria da tempo superato, nel sud Pontino, il livello di guardia, al punto che, pur nel generale quadro nazionale di disfunzione della giustizia, la situazione dell'ordine pubblico nelle zone in questione è, per molti versi, paragonabile a quella della vicina Campania.

Le infiltrazioni camorristiche, di cui era fatta menzione già nella relazione alla proposta del 1984, come è stato recentemente riconosciuta dallo stesso Ministero dell'interno, hanno dato luogo, ormai, ad una vera e propria invasione.

Il sud della provincia di Latina (e segnatamente la zona compresa fra il Garigliano e Formia) è stato negli ultimi anni teatro di vari ed eclatanti fatti criminosi: omicidi di stampo camorristico di autori in gran parte

rimasti ignoti o, quando scoperti, provenienti dalla suddetta regione confinante; attentati dinamitardi ed estorsioni ai danni di operatori economici e dilagante diffusione di droga. Notori, e largamente riportati dalla stampa, sono i cospicui investimenti immobiliari di «famiglie» camorristiche, vari esponenti delle quali, rifugiati nel sud Pontino e «mimetizzati» nell'enorme massa umana che vi affluisce durante la stagione estiva, sono incappati, spesso casualmente, nelle maglie delle forze di polizia.

Il tutto in un contesto ambientale in costante evoluzione, che registra da una parte un cospicuo aumento (soprattutto per effetto delle immigrazioni dal sud campano) della popolazione residente (attualmente di circa 150.000 abitanti), con tasso tendenziale in forte aumento, e dall'altra, nonostante gli appelli si moltiplichino (tra gli altri va segnalato anche l'accorato grido di allarme della curia vescovile), una sempre più labile presenza sul territorio dell'autorità giudiziaria.

La perdita di autonomia delle tre preture ex mandamentali, facenti ormai capo a quella di Latina, e l'assenza *in loco* di un ufficio del pubblico ministero (essendo stati i pretori privati del potere inquirente e questo accentrato nella lontana procura circondariale) si traducono, in considerazione della grande distanza da Latina delle zone in questione (dai 60 agli oltre 100 chilometri), in intollerabile intralcio e lentezza nelle prime indagini (quelle fondamentali e quasi sempre decisive) che la polizia giudiziaria dovrebbe svolgere sotto la costante e assidua direzione del magistrato di turno, i quali però non di rado (specialmente nel periodo estivo quando più numerosi si registrano i gravi delitti e le strade sono perennemente intasate dal traffico turistico) impiegano diverse ore per giungere sul posto!

La medesime distanze rendono quasi impossibile l'opera di verifica e controllo sulle attività economiche istituzionalmente demandata alla sezione commerciale del tribunale. Tale opera è particolarmente utile nella prevenzione e repressione della criminalità economica, in specie del feno-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

meno del riciclaggio, che ha fatto del sud Pontino terra di conquista delle famiglie camorriste e adesso anche di quelle mafiose, per le quali il porto commerciale di Gaeta, l'area del nucleo industriale Formia-Gaeta-Fondi, le strutture turistiche della costa da Scauri a Sperlonga, il mercato ortofrutticolo di Fondi e il polo commerciale di Formia costituiscono un boccone anche troppo appetibile, per non parlare delle aree agricole della piana di Fondi e del bacino Garigliano-Ausente (Minturno-Castelforte-Santi Cosma e Damiano-Spigno Saturnia) già oggetto di una massiccia campagna acquisti.

Tutte queste considerazioni sono state pienamente recepite qualche anno fa nella relazione resa dal senatore Calvi, quale vice-presidente della Commissione parlamentare antimafia, ove si raccomandava con forza e urgenza l'istituzione del tribunale nel sud Pontino.

I carichi civili e penali, intanto, aumentano: alla fine del 1989 presso il tribunale di Latina pendevano 13.911 cause civili e 4.157 processi penali a giudizio, di cui rispettivamente (in base a stima «per campione») il 35 per cento ed il 45 per cento circa riferibili al territorio dei 14 comuni meridionali. Al 31 dicembre 1993 le pendenze civili in cognizione erano giunte a 17.409, oltre a 3.568 procedimenti esecutivi. Nonostante la falceia dell'amnistia e l'effetto deflattivo delle modifiche processuali sul contenzioso devoluto al tribunale, quelle penali assommavano già a 1.702, di cui 971 presso il giudice per le indagini preliminari e 731 in dibattimento.

Nè migliore è la situazione nelle sedi distaccate di pretura: al 31 dicembre 1989 pendevano a Gaeta 1.901 procedimenti civili, al 31 marzo 1994 ben 2.397, di cui 1.761 procedimenti cognitivi e 636 esecutivi. A Fondi e Minturno pendevano al 30 giugno 1990 rispettivamente 978 e 745 procedimenti civili; al 31 marzo 1994 Fondi raggiunge i 1.019, di cui 565 cognitivi e 454 esecutivi; Minturno gli 852, di cui 659 cognitivi e 193 esecutivi. Impossibile è risultato ai fini statistici il rilievo delle pendenze penali riferibili a dette zone, considerato che la

maggior parte dei procedimenti sono ancora in attesa di inizio (se non, addirittura, della semplice iscrizione!) presso la procura circondariale pretorile di Latina, sommersa da un'immane mole di lavoro. Peraltro essi non sono classificati territorialmente, pertanto più significativo è sembrato indicare il numero dei procedimenti pervenuti alle sezioni distaccate per il dibattimento nel 1993. Essi assommano a 478 per Gaeta, 398 per Fondi, 247 per Minturno.

Nè va sottaciuto che lo stato preagonico della giustizia civile nel tribunale di Latina (nel quale i tempi dei giudizi ordinari sono addirittura considerevolmente superiori a quelli di una sede «critica» com'è quella di Roma), in sinergia con la grande distanza dal sud della provincia e i conseguenti disagi, sta aprendo alla camorra un'altra nicchia di mercato, quella del cittadino comune che ricorre alla protezione del camorrista per soddisfare istanze in sè legittime, ma delle quali la semiparesi dell'ufficio giudiziario rende inutile per l'istante il riconoscimento per via giurisdizionale.

Tale fenomeno è tra i più insidiosi, perchè promuove la delinquenza ad ordinamento alternativo, facendola diventare parte integrante del tessuto sociale. Così è accaduto in quelle zone ove camorra, mafia e n'drangheta sono poi diventate endemiche; l'omertà non è semplicemente il frutto della paura fisica, ma soprattutto il risultato di un complesso intreccio di complicità labili e sfumate, in cui anche i non affiliati all'organizzazione criminale devono in qualche modo avere a che fare e convivere con essa.

Di qui la necessità, per gli abitanti del sud Pontino, di un polo giudiziario più vicino e più celere, per evitare che altri cittadini siano tentati a ricorrere all'antistato.

Sotto questo profilo v'è da dire che, purtroppo, la recente riforma del codice di procedura civile, in difetto di una migliore distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, non farebbe che accelerare il citato fenomeno. Infatti, istituti quali la comparizione personale obbligatoria delle parti o il rigido regime di decadenze e preclusioni (che impone al giudice di primo grado di conoscere dettagliatamente la causa sin

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dalle prime battute), rendono più difficile per il cittadino del sud Pontino il ricorso a un giudice troppo distante e più problematica per quel giudice la cognizione di una causa di cui ignora luoghi e ambienti, troppo lontani. Si avrebbe così non una giustizia sommaria, ma una spinta in più verso l'antistato.

Tale situazione di emergenza nell'ordine pubblico e di gravissima disfunzione giudiziaria locale è inesorabilmente destinata ad aggravarsi, per quanto testè detto, producendo i ben noti guasti sociali: incremento della piccola e grande criminalità, fiduciosa nell'impunità di fatto, ripresa dell'abusivismo edilizio, riciclaggio di denaro di illecita provenienza da parte di recenti immigrati con investimenti soprattutto nel mercato immobiliare, traffico di stupefacenti, eccetera.

In siffatto contesto, unanime è il convincimento dell'opinione pubblica, della stampa, delle amministrazioni locali, delle forze sindacali ed economiche, che l'istituzione nel basso Lazio di presidi giudiziari verrebbe a costituire un efficace baluardo all'ulteriore avanzata camorristica e anzi un efficace mezzo di bonifica delle posizioni già conquistate dalla malavita organizzata.

La classe forense locale, dopo mesi di astensione e proteste, ha più volte esposto il proprio drammatico e insostenibile disagio. Già nel 1990, nel corso di una assemblea tenutasi in Gaeta e cui hanno partecipato vari magistrati, esponenti politici (parlamentari, amministratori locali, rappresentanti dei partiti), sindacalisti, giornalisti, operatori economici e semplici cittadini, è sorto un comitato permanente per l'istituzione dell'auspicato tribunale.

Il sud Pontino non chiede troppo, se si considera che una situazione socio-ambientale analoga (sol che si sostituisca alla parola «mafia» quella «camorra»), in Sicilia, ha portato recentemente (con la legge 1° marzo 1990, n. 42) alla istituzione in tempi insolitamente brevi (le varie proposte risalivano, al massimo, ad un anno e mezzo prima) del nuovo tribunale (con gli annessi uffici di procura e pretura) di Gela, la cui giurisdizione, peraltro, comprende solo tre

comuni con una popolazione complessiva (130 mila abitanti) e pendenze giudiziarie (i dati sono ricavabili dalle relazioni annesse alle proposte legislative) nettamente inferiori a quelle riferibili ai quattordici comuni sud-pontini.

Del resto analoghe considerazioni sono valse per l'istituzione, in Campania, dei tribunali di Nola e Torre Annunziata (leggi 11 febbraio 1992, n. 125 e n. 126). Sul punto non sarà inutile ricordare, a conferma dell'omogeneità della situazione, che Gaeta, come Nola e Torre Annunziata, era stata inclusa nella proposta di legge d'iniziativa dei deputati Fumagalli Carulli ed altri, per l'istituzione delle cosiddette «preture circondariali equiparate» (atto Camera n. 1090, XI legislatura).

Nè sarà rilevante lo sforzo economico e organizzativo che dovrà affrontare lo Stato, essendo in corso di costruzione un grande e moderno edificio, già destinato alla pretura di Gaeta, che, con opportune varianti e non rilevanti ampliamenti consentiti dalla superficie circostante, ben si presta ad ospitare le sedi dei nuovi uffici giudiziari, e potendo l'ex penitenziario militare essere adibito a casa circondariale o comunque, sino a quando questa non sarà pronta, essere temporaneamente utilizzata per la bisogna la casa circondariale di Latina o quella di Cassino.

I magistrati richiesti, tenuto conto di quelli già operanti nelle tre sezioni distaccate di pretura (quattro) e di quelli prelevabili da Latina (le cui esigenze verranno, ovviamente, a ridursi), non dovrebbero essere più di una dozzina; analogo discorso vale per il personale di cancelleria che, allo stato, è addirittura esuberante per effetto della riorganizzazione che ha tolto alle sedi distaccate la funzione requirente penale.

Per tutte le suesposte considerazioni si ritiene sacrosanto ed ormai improcrastinabile il diritto delle civilissime ed indifese popolazioni del Basso Lazio di ottenere dal legislatore nazionale considerazione quantomeno pari a quella ottenuta dai cittadini di altre zone d'Italia le cui analoghe e non più gravi esigenze di giustizia sono state rapidamente soddisfatte!

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Nel distretto della Corte d'appello di Roma sono istituiti i seguenti uffici giudiziari:

- a) il tribunale civile e penale di Gaeta;
- b) la procura della Repubblica presso il tribunale di Gaeta;
- c) la pretura circondariale di Gaeta;
- d) la procura della Repubblica presso la pretura circondariale di Gaeta.

2. Gli uffici di cui al comma 1 hanno giurisdizione nel territorio dei seguenti comuni: Campodimele, Castelforte, Fondi, Formia, Gaeta, Itri, Lenola, Minturno, Monte San Biagio, Ponza, Santi Cosma e Damiano, Sperlonga, Spigno Saturnia e Ventotene.

3. Fanno parte della pretura circondariale di Gaeta le sezioni distaccate di Fondi e Minturno, già rientranti nel circondario pretorile di Latina, con i relativi territori.

4. Il Ministro di grazia e giustizia apporta le necessarie variazioni alle tabelle annesse all'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come sostituite dalla legge 1° febbraio 1989, n. 30, e successive modificazioni.

Art. 2.

1. Gli affari civili e penali pendenti presso gli uffici giudiziari di Latina alla data di inizio del funzionamento degli uffici istituiti ai sensi dell'articolo 1, e relativi al territorio dei comuni di cui al comma 2 dello stesso articolo, sono devoluti di ufficio alla competenza degli uffici giudiziari di Gaeta.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2. Rimangono tuttavia di competenza del tribunale e della pretura circondariale di Latina le cause civili già passate in decisione e quelle penali per le quali il dibattimento sia già stato dichiarato aperto.

3. Le controversie in materia di lavoro e previdenza e assistenza obbligatoria provenienti dal territorio di cui all'articolo 1, comma 2, e pendenti, alla data di cui al comma 1 del presente articolo, presso la pretura di Latina, sono devolute di ufficio al pretore di Gaeta in funzione di giudice del lavoro, fatta eccezione per quelle per le quali sia già stata tenuta l'udienza di cui all'articolo 420 del codice di procedura civile, che continuano ad essere trattate nella precedente sede.

4. Le società e gli altri enti commerciali aventi sede nel territorio dei comuni di cui all'articolo 1, comma 2, già iscritti nel registro delle società presso la cancelleria commerciale del tribunale di Latina, sono cancellati da questo e iscritti d'ufficio nel registro delle società istituito presso il tribunale di Gaeta.

5. Presso il tribunale di Gaeta è istituito l'ordine degli avvocati e procuratori di Gaeta. Gli avvocati e i procuratori legali residenti nei comuni compresi nel circondario del predetto tribunale, già iscritti presso l'ordine degli avvocati e procuratori di Latina, sono cancellati da questo e iscritti d'ufficio in quello di Gaeta. Parimenti i praticanti procuratori legali residenti nei comuni compresi nel circondario suddetto, già iscritti nel registro dei praticanti presso l'ordine degli avvocati e procuratori di Latina, sono cancellati da questo e iscritti d'ufficio nel registro dei praticanti istituito presso l'ordine degli avvocati e procuratori di Gaeta.

Art. 3.

1. Il Ministro di grazia e giustizia determina con proprio decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'organico degli uffici istituiti ai sensi dell'articolo 1, rivedendo le piante organiche dei corrispondenti uffici di Lati-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

na e, se necessario, di altri uffici giudiziari del distretto della Corte d'appello di Roma, e stabilisce la data di inizio del loro funzionamento.