

# *Senato della Repubblica*

*Ufficio di Presidenza*

*Commissione Giustizia*

## *Audizione*

*19 luglio 2012*

### *AG 494*

## *Revisione delle Circoscrizioni*

### *Giudiziarie*

*Audizione*

*19 luglio 2012*

Ci sia consentito preliminarmente di ringraziare il Presidente Sen. Filippo Berselli e l'intero Ufficio di Presidenza della Commissione Giustizia per l'attenzione rivolta alla Giovane Avvocatura italiana nell'aver disposto l'audizione odierna.

**E per una strana coincidenza, l'opportunità concessa all'AIGA, di potere prospettare alcuni rilievi critici sullo schema di decreto delegato, cade nel 20° anniversario della strage di via D'Amelio, in cui fedeli servitori dello Stato hanno sacrificato la loro vita per la Giustizia e la Legalità.**

Giustizia e Legalità che oggi vengono messi profondamente in discussione da numerosi interventi normativi, il cui unico (e molto spesso non ottenuto) obiettivo è il contenimento dei costi.

Un Paese democratico non può arretrare in alcuna maniera dall'assicurare al cittadino (ma anche alle imprese) il pieno assolvimento della Funzione Giurisdizionale, erroneamente intesa come un servizio, ma da ritenere vera e propria Funzione indefettibile dello Stato.

Riteniamo che la Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, sempre attenta nel corso di questa legislatura ad ascoltare l'Avvocatura, possa anche questa volta raccogliere le osservazioni e le proposte provenienti dal mondo forense.

*Documento Aiga*

*Audizione*

*19 luglio 2012*

**OSSERVAZIONI - NOTE CRITICHE - PROPOSTE**

E' stato approvato dal Governo, all'unanimità, lo scorso 6 luglio c.a. lo schema di decreto legislativo recante "Nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli Uffici del Pubblico Ministero, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011 n. 148" (Atto Governo 494).

Com'è ormai noto, lo schema di decreto prevede la soppressione di 37 Tribunali sub provinciali, 38 Uffici di Procura e 220 Sezioni Distaccate di Tribunale.

Innanzitutto, si ritengono pienamente condivisibili le osservazioni già formulate il 9 luglio 2012 dalla Commissione per la Revisione delle Circoscrizioni Giudiziarie del C.N.F. laddove viene, opportunamente, posto l'accento sull'esiguo risparmio di spesa, rispetto alle cifre inizialmente ipotizzate dal Governo, sull'inesistenza di studi specifici - in sede di elaborazione dello schema di decreto - circa gli oneri necessari per l'adeguamento delle sedi incorporanti, circa l'analisi del territorio e del relativo tessuto socio-economico che possa giustificare la soppressione di quello piuttosto che di un altro Tribunale sub provinciale, circa la eccessiva onerosità dei Tribunali cd. minori e tanto altro ancora.

**L'A.I.G.A. ritiene più urgenti altre riforme, già più volte sollecitate dall'avvocatura e che vanno nella direzione di una efficienza vera e concreta della giustizia: un esempio, fra tutti, a titolo meramente semplificativo ma ampiamente significativo è quello della diffusione, a regime, del processo telematico.**

Documento Aiga

*Audizione*

*19 luglio 2012*

### INCOSTITUZIONALITÀ DELLA LEGGE DELEGA

E' necessario, premettere, un aspetto di non poco conto e che concerne l'illegittimità costituzionale della legge delega.

L'iter legislativo per la soppressione degli Uffici Giudiziari prese avvio dalla Legge n. 148 del 14 settembre 2011 di conversione del D.L. n. 138/2011 (intitolato "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo Sviluppo).

Solo nella legge di conversione venne aggiunta delega al Governo per la soppressione di Tribunali, sezioni distaccate di Tribunale, Procure della Repubblica nonché degli uffici del Giudice di Pace non circondariali. Quindi con tale legge di conversione n. 148/2011 è stato inserito un comma, del tutto estraneo alle materie del decreto che spaziava dalle liberalizzazioni al potenziamento degli accertamenti fiscali, allo sviluppo economico per provvedimenti specifici, ma certamente non vi era alcun cenno neppure "per relationem" alla riorganizzazione della geografia giudiziaria.

Ne consegue che la legge delega n. 148/2011 appare incostituzionale, soprattutto alla luce della sentenza n. 22 del 16/2/2012 della Corte Costituzionale.

Della sentenza, resa in materia diversa da quella inerente la riorganizzazione della geografia giudiziaria si possono apprezzare i principi che si rassegnano integralmente.

*"Questa Corte ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del*

*Documento Aiga*

*Audizione**19 luglio 2012*

*Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale. L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.*

*Documento Aiga*

*Audizione*

*19 luglio 2012*

### INCOSTITUZIONALITÀ DEL DECRETO LEGISLATIVO

Per come è dato leggersi nella relazione ministeriale di presentazione dello schema di D.Lgs., esso si presenta palesemente incostituzionale.

Secondo quanto disposto dalla lett. B) dell'art. 1, comma II, della legge delega, tra i principi e criteri direttivi a cui attenersi nell'esercizio della delega legislativa si sarebbe dovuto avere riguardo *"alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata"*. Viceversa, nella relazione ministeriale si afferma chiaramente che si è evitato *"in prima battuta l'impiego, invece, di suscettibili ulteriori correzioni mediante elementi valutativi (quali la <<situazione infrastrutturale>> o il <<tasso d'impatto della criminalità organizzata>>...)"*.

Si afferma, inoltre, che *"si è pregiudizialmente esclusa, invece, la considerazione della cd. <<pendenza>>"*, mentre la stessa lett. B) del citato art. 1 impone di tenere conto *"dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze"* e non soltanto di quest'ultime.

Documento Aiga

*Audizione*

*19 luglio 2012*

### INCOSTITUZIONALITÀ DEL DECRETO LEGISLATIVO

Per come è dato leggersi nella relazione ministeriale di presentazione dello schema di D.Lgs., esso si presenta palesemente incostituzionale.

Secondo quanto disposto dalla lett. B) dell'art. 1, comma II, della legge delega, tra i principi e criteri direttivi a cui attenersi nell'esercizio della delega legislativa si sarebbe dovuto avere riguardo *"alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata"*. Viceversa, nella relazione ministeriale si afferma chiaramente che si è evitato *"in prima battuta l'impiego, invece, di suscettibili ulteriori correzioni mediante elementi valutativi (quali la <<situazione infrastrutturale>> o il <<tasso d'impatto della criminalità organizzata>>...)"*.

Si afferma, inoltre, che *"si è pregiudizialmente esclusa, invece, la considerazione della cd. <<pendenza>>"*, mentre la stessa lett. B) del citato art. 1 impone di tenere conto *"dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze"* e non soltanto di quest'ultime.

Documento Aiga

*Audizione*

*19 luglio 2012*

## CRITICITÀ DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

Riteniamo che si debbano evidenziare - in questa sede - le criticità più macroscopiche rinvenibili nel provvedimento appena licenziato dal Governo ed in particolare intendiamo focalizzare la nostra attenzione sui seguenti aspetti:

1. razionalità e congruenza della nuova redistribuzione territoriale
2. sufficienza ed adeguatezza delle strutture logistiche delle sedi accorpanti
3. contrasto alla criminalità organizzata
4. specificità territoriali

1.- Ebbene, dall'analisi dettagliata della nuova redistribuzione territoriale che viene disegnata dallo schema di decreto, non si può non cogliere come ci siano numerose aree geografiche che si troveranno a far capo ad un unico ufficio giudiziario, nonostante siano fra di loro mal collegate dai trasporti pubblici e dalla rete viaria stradale e ferroviaria o siano significativamente periferiche rispetto al Tribunale.

Si omettono, completamente, le analisi delle distribuzioni demografiche nei territori interessati alla revisione, così come sono del tutto carenti le indagini circa l'orografia dei territori come anche la esistenza di una valida rete di collegamenti.

*Documento Aiga*



*Audizione**19 luglio 2012*

Ad esempio, si considera la distanza chilometrica da un Tribunale sopprimendo ad un Tribunale accorpante, senza considerare la vastità territoriale del primo.

Questo aspetto è estremamente importante nell'ambito del rispetto che deve sempre essere garantito della accessibilità del cittadino alla domanda di giustizia.

Peraltro, come lo hanno opportunamente documentato autorevoli studi, situazioni di estremo disagio per l'eccessiva perifericità del cittadino rispetto alla ubicazione dell'ufficio giudiziario comporta una serie di conseguenze anche di natura ambientale, oltre che economica.

La ricaduta, poi, sulla economia e sull'indotto delle singole aree interessate alla soppressione è un aspetto che non è stato neppure sfiorato nell'analisi che ha accompagnato l'approvazione dello schema di decreto.

Ciò che risulta davvero incomprensibile è come si possa pensare di operare un risparmio di spesa, se ciò determina un impoverimento generale di un intero indotto in macro aree altamente depresse economicamente e socialmente.

2.- Un altro dato allarmante e preoccupante riguarda la totale assenza di analisi circa le sedi riceventi ossia non si è operato un serio screening tra le strutture che dovrebbero ricevere gli uffici giudiziari da sopprimere e questo rappresenta forse il dato più macroscopicamente superficiale dell'intero schema di decreto.

Per chi opera nel settore della giustizia, l'aspetto logistico è quello che più attira l'attenzione in un'ottica di redistribuzione territoriale e, si badi bene, nessuna delle sedi riceventi è in grado di

*Audizione*

*19 luglio 2012*

contenere personale amministrativo, magistrati, avvocati, etc...  
proveniente dagli uffici da sopprimere.

L'allocazione di interi Tribunali presso altre sedi comporta un dispendio di oneri e costi aggiuntivi che è sotto gli occhi di tutti: sarà necessario reperire locali nuovi da allestire e attrezzare, bisognerà creare archivi e reti telematiche, etc...

D'altra parte, si segnalano illogicità manifeste in ordine alla soppressione di Tribunali con sedi e strutture all'avanguardia ed appena completate (o in fase di avanzato completamento) con accorpamento a Tribunali con sedi inadeguate.

Sul punto si segnala quanto affermato dal Censis del 2007 "L'Avvocatura Italiana ripensa al sistema Giustizia", in cui si afferma che *"...l'importanza di disporre di luoghi di amministrazione della giustizia socialmente apprezzati e funzionali è testimoniata dal fatto che nei circondari in cui sedi del genere sono state realizzate questi costituiscono quasi un simbolo positivo di giustizia e uno spazio d'incontro e non di conflitto"*.

Ecco, quindi, che, seppur si volesse prendere per buoni i dati di risparmi di spesa diffusi dal Governo (e che sono, comunque, inferiori alle iniziali previsioni indicate dal Ministero) tali cifre sarebbero del tutto annullate dai maggiori oneri che bisognerà sopportare a seguito degli accorpamenti.

Ma un aspetto ancor più serio e rilevante è costituito dalle lungaggini processuali perché è di tutta evidenza che, nelle more delle soppressioni e degli accorpamenti, secondo il calendario elaborato nelle norme transitorie dal Governo (da 18 mesi a 5 anni) e successivamente fino al momento in cui gli uffici saranno a regime, i giudizi pendenti saranno presi dal vortice della fase transitoria con

*Audizione**19 luglio 2012*

rinvii a date bibliche e la domanda di giustizia subirà una contrazione che, dal punto di vista del Governo, apparirà come un contenimento del contenzioso, più volte auspicato, ma dal punto di vista di chi opera quotidianamente nelle aule di Tribunale, corrisponderà ad una rinuncia a vedersi tutelati i propri diritti, quindi, ad una clamorosa denegata giustizia.

3.- Il Ministro, durante la conferenza stampa di presentazione dello schema di decreto, ha sottolineato come questo provvedimento non è una resa alla criminalità e sul punto l'A.I.G.A. è fortemente dissenziente, oltre che preoccupata e critica.

Se ci fosse stata una attenzione al fattore della criminalità, non avremmo assistito alla soppressione di Tribunali che sono ubicati in territori ad altissima densità criminale, laddove, l'abolizione di un presidio giudiziario, significa l'abolizione di legalità e questo rappresenta un dato che deve far riflettere e che, inspiegabilmente ed irragionevolmente, non si ritrova in nessuna delle analisi accompagnatorie dello schema di decreto.

La celebrazione di maxi-processi, l'esistenza di numerosi provvedimenti di confisca, la esistenza di una intensa attività di intelligence e di polizia giudiziaria non può passare sotto tono, ma deve costituire uno dei punti fermi per il mantenimento di alcuni tra i Tribunali sub provinciali da sopprimere.

4.-Tale aspetto si lega, indissolubilmente, con il profilo inerente le specificità territoriali.

In particolare, tra gli uffici da sopprimere indicati nello schema di decreto vi sono:

*Documento Aiga*

*Audizione*

*19 luglio 2012*

- uffici che coprono vaste aree geografiche che, in caso di soppressione, rimarrebbero completamente prive di presidi giudiziari per decine se non centinaia di chilometri
- uffici che hanno ottenuto la realizzazione di strutture logistiche di nuova costruzione finanziate con denaro pubblico (speso invano)
- uffici che distano, dalla sede ricevente, fino ad oltre 100 km
- uffici che si trovano ubicati in zone geograficamente, orograficamente ed infrastrutturalmente carenti, difficili, impervie e non assistite da una rete di trasporto pubblico viario e ferroviario moderno ed efficiente

Su questi temi l'A.I.G.A. vuole confrontarsi e discutere, senza fare semplici e banali discorsi campanilistici né demagogici.

E' vero che l'Italia odierna non è quella dell'Unità d'Italia, ma il paese che abbiamo davanti non è un Paese omogeneo e questo è un aspetto che non può passare inosservato quando si discute di una materia come quella della revisione di una circoscrizione giudiziaria.

L'A.I.G.A. pur essendo da sempre su posizioni anche impopolari per la stessa avvocatura (vds proposte circa la soppressione degli uffici periferici dei Giudici di Pace e delle Sezioni Distaccate di Tribunale), non può che manifestare grande e profonda preoccupazione per il provvedimento appena approvato, che ritiene assolutamente inidoneo a garantire efficienza e risparmio di spesa.

Le proposte A.I.G.A. possono essere riassunte, in sintesi, nello schema seguente:

In via principale:

*Audizione**19 luglio 2012*

- mantenimento dei Tribunali che rispondono a precise specificità territoriali (indice di criminalità, estensione del territorio, collocazione geografica, difficoltà di collegamenti, caratteristiche orografiche complesse, distanze insostenibili dalla sede accorpante, uffici di recente realizzazione, etc...)

In subordine:

- accorpamento tra Tribunali sub provinciali limitrofi con eventuale specializzazione degli stessi
- moratoria di due anni per l'entrata in vigore del decreto legislativo per gli altri Tribunali da sopprimere come periodo di osservazione, valutando l'impatto degli accorpamenti delle Sezioni Distaccate e, all'esito, moratoria di un ulteriore triennio per decidere se effettivamente si debba procedere alla soppressione di queste ulteriori sedi
- subordinare la soppressione dei Tribunali sub provinciali all'avvio generalizzato del processo telematico

Roma, 19 luglio 2012

*Dario Greco***Presidente AIGA**