



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Atto del Governo n. 494

Schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero

*(Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare - trasmesso alla Presidenza del
Senato il 9 Luglio 2012)*

Audizione del Consiglio Nazionale Forense

**presso le Commissioni Giustizia del Senato della Repubblica e
della Camera dei deputati**

(Roma, 19 luglio 2012)



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Schema di Decreto Legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero (n. 494)

(Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare - trasmesso alla Presidenza del Senato il 9 Luglio 2012)

LE OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Audizione

presso le Commissioni giustizia del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati
(Roma, 19 Luglio 2012)

SOMMARIO: 1. La mancata consultazione dell'Avvocatura. – 2. Gli obiettivi dell'intervento normativo: risparmio di spesa e recupero di efficienza. – 3. Le criticità sul fronte del risparmio di spesa. – 4. Il preteso recupero di efficienza: la soppressione dei Tribunali sub provinciali compiuta senza valutare le specificità territoriali. – 5. Il preteso recupero di efficienza: la soppressione di tutte le sezioni distaccate. – 6. Il mancato esercizio della delega: gli uffici giudiziari delle aree metropolitane. – 7. La mancata applicazione dei canoni generali della cd. spending review. – 8. Conclusioni; le proposte dell'Avvocatura.

1. La mancata consultazione dell'Avvocatura.

L'audizione parlamentare del 19 luglio 2012 è la prima occasione nella quale l'Avvocatura italiana viene consultata sul processo di riorganizzazione della geografia giudiziaria italiana: è un paradosso gravissimo. L'errore della legge delega, che prevede il parere del CSM, ma non quello del Consiglio nazionale forense, non è stato sanato da alcuna forma di interlocuzione anche informale da parte del Ministero della giustizia, che ha agito in una condizione di aristocratica solitudine. *tecniche*

2. Gli obiettivi dell'intervento normativo: risparmio di spesa e recupero di efficienza.

Lo schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, sul quale la 2^a Commissione permanente (Giustizia)¹ è chiamata a rendere parere, mira a dare attuazione alla delega prevista dalla legge n. 148 del 2011 per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

¹ In data 9 Luglio 2012 lo schema di decreto *de quo* è stato assegnato alla 2^a Commissione permanente (Giustizia); annunciato nella seduta pomeridiana n. 761 del 10 Luglio 2012; scade l'8 Agosto 2012.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Nella relazione illustrativa si individuano quali finalità sottese alla nuova definizione della geografia giudiziaria, e conformemente agli obiettivi delle delega (cfr. art. 1, comma 2, legge 148/2011) **il risparmio di spesa, e il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario**, tramite una migliore dotazione degli uffici giudiziari risultanti dalle soppressioni e dagli accorpamenti, con i conseguenti recuperi di risorse sia umane (magistrati e personale amministrativo) che finanziarie.

Il Consiglio nazionale forense condivide gli obiettivi dichiarati ma non può fare a meno di ribadire che il quadro valoriale nel quale si inscrivono gli interventi in esame è quello del **diritto di accesso alla giustizia**, che è diritto fondamentale dell'individuo, insopprimibile nella forma di Stato democratica. La garanzia del diritto di accesso alla giustizia, per i cittadini e per le imprese, non può essere semplicemente considerata come un terzo ulteriore (implicito) obiettivo del processo in atto, bensì come la cornice costituzionale di riferimento alla luce della quale misurare la legittimità e la ragionevolezza delle concrete scelte operate. Le scelte di riallocazione compiute possono trovare il consenso dell'avvocatura solo se ciascuna di esse, distretto per distretto, appare in linea con la superiore esigenza di consentire ai cittadini un accesso alla giustizia pieno ed effettivo.

3. Le criticità sul fronte del risparmio di spesa.

Per quanto concerne il profilo finanziario, i risparmi di spesa complessivi derivanti dagli interventi di riorganizzazione di cui al decreto in parola sono nella relazione quantificati in 2.889.597 euro per il 2012; in 17.337.581 per il 2013 e 31.358.999 per il 2014. Tali risparmi sono stati determinati con riferimento alle sole spese di gestione e di funzionamento delle strutture, con esclusione dei costi incompressibili del personale dell'amministrazione giudiziaria, personale per il quale è prevista la riallocazione in uffici di maggior dimensione.

Il CNF ritiene che sussistano al riguardo forti criticità:

- a) Non è dato capire come possano prodursi risparmi per il 2012 e per il 2013, se le disposizioni del decreto legislativo produrranno effetti solo decorsi 18 mesi dalla pubblicazione dell'atto in Gazzetta (cfr. schema di decreto, art. 10). E quindi non prima del 2014. Del tutto impreveduti gli oneri da sostenersi per il trasferimento dei fascicoli dalle sedi sopresse a quelle di destinazione, nonché per il trasferimento delle dotazioni strumentali (mobili ufficio, computer, etc. etc); nessuna traccia nella relazione di tali generi di oneri, quasi che i materiali potessero trasferirsi magicamente da soli.
- b) Le previsioni di risparmio di spesa sono poi del tutto aleatorie se si considera che l'intero meccanismo degli accorpamenti è sostanzialmente sottoposto ad una sorta di congelamento, sotto il profilo dei costi: per cinque anni, il Ministro può disporre che gli uffici risultanti dall'accorpamento continuino ad avvalersi degli immobili attualmente impiegati dagli uffici in via di soppressione, per non gravare eccessivamente sui



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Comuni destinati ad accogliere gli uffici accorpati. Si tratta di una variabile troppo decisiva per consentire una ragionevole previsione di spesa. Se il Ministro facesse largo uso del potere di deroga, i costi rimarrebbero immutati.

*Se c'è proroga, non c'è invarianza perché paradossalmente
è superiore l'costo delle opere*

Ne deriva che gli indicati risparmi di spesa sono tutt'altro che certi, e che, almeno sotto questo primo profilo, non vi è allo stato evidenza dell'effettivo conseguimento del conclamato obiettivo.

4. Il preteso recupero di efficienza: la soppressione dei Tribunali sub provinciali compiuta senza valutare le specificità territoriali.

Il provvedimento si compone di 10 articoli. Appare opportuno concentrare l'analisi sui primi quattro articoli².

Gli articoli 1 e 2 delineano, nel loro complesso, il nuovo assetto degli uffici giudiziari.

In particolare l'articolo 1 individua, attraverso il rinvio alla tabella A allegata allo schema di decreto, i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le Procure della Repubblica da sopprimere.

La logica seguita dal Ministero è documentata nella relazione illustrativa.

Ferma restando la necessità di preservare i Tribunali con sede nelle città capoluogo di Provincia, in ossequio alla delega (cfr. art. 1, comma 2, lett. a), il Ministero procede all'individuazione dei Tribunali subprovinciali da sopprimere applicando non tutti i criteri previsti dalla delega, ma solo i seguenti tre criteri:

- a. numero dei abitanti;
- b. sopravvenienze (cd. *indice di litigiosità*);
- c. carichi di lavoro rispetto all'organico disponibile (cd. *indice di produttività*).

Sulla base di questi tre criteri si è costruito un modello astratto di Tribunale ottimale, una sorta di ideal tipo, di figurina ideale cui conformare la realtà concreta.

Restano volutamente e dichiaratamente pretermessi ed espressamente dichiarati "sucedanei" altri criteri previsti dalla legge delega: "specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione

² L'art. 5 ha ad oggetto la destinazione dei capi degli uffici e dei magistrati incaricati di funzioni cd. "semidirettive"; l'art. 6 provvede in ordine alla destinazione del personale delle sezioni di polizia giudiziaria; l'art. 7 ha riguardo all'edilizia giudiziaria nella parte in cui, con la soppressione di alcuni uffici giudiziari la cui competenza viene assorbita da uffici ubicati altrove, dovrà essere fronteggiata la prevedibile difficoltà logistica derivante dai maggiori oneri gravanti sulle strutture destinate ad accorpare gli uffici soppressi; l'art. 8 reca le disposizioni volte a disciplinare la tenuta delle udienze già fissate nel periodo compreso tra l'entrata in vigore del decreto legislativo e la data stabilita per l'efficacia delle disposizioni concernenti la soppressione degli uffici giudiziari e quelle riguardanti i magistrati, il personale amministrativo e la polizia giudiziaria; l'art. 9 esplicita la clausola di invarianza finanziaria; l'art. 10 regola la entrata in vigore del decreto legislativo, fissandola al giorno successivo a quello della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane" (art. 1, comma 2, lett. b, legge cit.).

La motivazione riposerebbe sull'assunto per cui i tre criteri impiegati – afferma il Ministero – sarebbero gli unici con "caratteristiche di pubblicità e incontrovertibilità", mentre gli altri criteri implicherebbero elementi valutativi.

In questo modo, il Governo si sta arrogando una facoltà del tutto impropria: quella di creare una gerarchia tra i criteri di delega, tale per cui ne vengono considerati solo alcuni. Per gli altri criteri – prosegue il Ministero – si potranno eventualmente "valutare i contenuti dei pareri delle Commissioni parlamentari e del CSM".

Viene quindi dichiarata candidamente una grave lacuna del metodo di esercizio del potere legislativo delegato da parte del Governo, che invece di compiere le valutazioni cui è doverosamente chiamato, dichiara di prescindere del tutto, allo stato attuale dei lavori, dall'effettuare valutazioni sulle "specificità territoriali del bacino di utenza". È proprio questo, invece, che il Governo è chiamato a fare³. Nessun altro organo come il Governo è infatti in grado di valutare questi profili, e la valutazione della conformazione dei territori interessati dal riordino non è un particolare, ma è il cuore del problema. Va piuttosto compiuta una indagine caso per caso perché l'accorpamento risultante dall'applicazione della griglia costruita in termini astratti possa essere considerato accettabile alla luce del parametro costituzionale di un esercizio pieno ed effettivo del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi.

Analogo doveroso scrutinio va compiuto con riferimento al criterio dell'impatto su territori ad alta densità criminale, dove l'ufficio giudiziario ha un'ovvia funzione simbolica di presidio dello Stato di diritto.

In esito a tale meccanismo sono stati individuati 37 uffici giudiziari di primo grado dei quali è disposta la soppressione (i tribunali non provinciali tendenzialmente sopprimibili risultavano 45, dai quali, però, sono stati sottratti gli otto tribunali insopprimibili in ragione dell'applicazione del criterio previsto nella legge delega "*dei tre tribunali per corte d'appello*").

5. Il preteso recupero di efficienza: la soppressione di tutte le sezioni distaccate.

Oltre alla segnalata incoerenza rispetto ai criteri di delega, il testo dello schema in esame presenta una ulteriore incoerenza interna: il metodo prescelto, pure problematico per le considerazioni esposte, non è stato minimamente applicato all'intervento quantitativamente più rilevante, e cioè alla soppressione di tutte le sezioni distaccate esistenti. Al riguardo le motivazioni offerte sono del tutto generiche: senza applicare alcun criterio di

³ In si ritiene opportuno ricordare quanto dichiarato nella Raccomandazione del C.S.M. nella Relazione al Parlamento del 15.7.1996 e nella Delibera C.S.M. del 13.1.2010 affinché nei territori montani l'ufficio giudiziario sia "*conservato comunque ... dotandolo di adeguate strutture*".



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

natura oggettiva, tali sezioni sono ritenute sbrigativamente “*produttrici di inconvenienti sotto il profilo dell’efficienza del servizio e del buon andamento della amministrazione della giustizia anche con riferimento ai criteri di economicità della gestione*”.

Si ritiene, infatti, che le sezioni distaccate non possano più assolvere alla funzione per le quali erano state concepite e cioè quella di avvicinare il più possibile la giustizia al cittadino; tale compito verrebbe svolto dagli Uffici del Giudice di Pace (che, per inciso, pure dovrebbero essere in gran parte soppressi). 165-37? = 128?

La legge delega – è bene precisarlo – contemplava la facoltà di “procedere alla soppressione o alla riduzione delle sezioni distaccate”: l’ipotesi della mera riduzione era dunque espressamente prevista, e il legislatore delegato è tenuto quantomeno a fornire una adeguata motivazione al riguardo. Oltretutto, la presenza di una sezione distaccata potrebbe contemperare, in qualche caso, gli effetti più impropri dell’applicazione del modello ideale configurato.

6. Il mancato esercizio della delega: gli uffici giudiziari delle aree metropolitane.

Un’ulteriore grave omissione del Governo è quella concernente la delega a razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane (Torino, Milano, Roma, Napoli, Palermo). Delega esercitata solo in relazione alla città di Napoli, con soluzioni peraltro duramente censurate dalle autorità giudiziarie e dalle istituzioni locali, oltre che dal Consiglio dell’ordine degli avvocati di Napoli.

La rinuncia ad affrontare le criticità degli altri grandi uffici giudiziari, spesso gravati da pesanti inefficienze, rappresenta una resa di fronte alla complessità che conferma l’impressione generale che si ricava dall’analisi del provvedimento e dei documenti che lo accompagnano: il Governo ha scelto la strada più semplice, applicando criteri meccanicistici ma astratti, e rifiutandosi allo stato di fare quello che era veramente chiamato a fare, e cioè una vera accurata analisi dei territori, comprese le grandi aree metropolitane e le specificità dei grandi uffici giudiziari.

7. La mancata applicazione dei canoni generali della cd. *spending review*.

La proposta normativa è come detto finalizzata a modificare l’attuale organizzazione del cd. “sistema giustizia” attraverso l’annunciata, in quanto necessaria, razionalizzazione della spesa pubblica.

L’art. 1 (Revisione integrale della spesa pubblica) del decreto-legge n. 138/2011, come risultante in seguito agli emendamenti introdotti con la legge di conversione (n. 148/2011), dispone che “Dato l’obiettivo di razionalizzazione della spesa e di superamento del criterio della spesa storica, il Ministro dell’economia e delle finanze, d’intesa con i Ministri interessati, presenta al Parlamento entro il 30 novembre 2011 un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica. Il programma prevede in particolare, in



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

coerenza con la legge 4 marzo 2009, n. 15, le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale, il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, ai sensi della legge 1° aprile 1981, n.121, l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica, la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete, la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica. Il programma, comunque, individua, anche attraverso la sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo, eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, anche al fine di evitare possibili duplicazioni di strutture ed implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare".

Pertanto il d.l. n. 138/2011 (come modificato dalla l. n. 148/2011) già pone un procedimento di revisione integrale della spesa pubblica che concerne anche la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete, e che richiama la metodologia generale della cd. spending review, qui richiamata espressamente con il riferimento all'art. 9 del decreto legge 98/2011: la razionalizzazione della spesa pubblica come risultato del superamento del criterio della spesa storica, e l'adozione di un modello basato sulla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

Nella relazione ministeriale non vi è traccia dell'uso di questo metodo, nonostante il richiamo normativo espresso. Il metodo avrebbe piuttosto dovuto comportare la seguente sequenza logica:

- 1) Determinazione ed analisi dei costi storici del servizio giustizia;
- 2) Analisi della composizione dei costi storici e possibili interventi di revisione;
- 3) Introduzione del controllo di gestione;
- 4) Determinazione, previa analisi e revisione organizzativa (metodi, lay-out, etc...) dei costi standard;
- 5) Individuazione dei fabbisogni standard;
- 6) Analisi del territorio, della sua morfologia, della logistica, del tessuto socioeconomico e delle interferenze criminali.

8. Conclusioni; le proposte dell'Avvocatura.

Non è pertanto condivisibile la logica seguita dal Ministero nell'elaborazione dello schema di decreto legislativo. Il metodo prescelto è improprio perché il Governo ha mancato alla sua specifica missione di analisi e disamina delle specificità territoriali, ripetendo paradossalmente la logica dei tagli "lineari" che pure asseriva di voler superare.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Inoltre, i vizi di violazione dei criteri di delega e quelli di palese irragionevolezza si traducono in potenziali profili di illegittimità costituzionale della normativa delegata, con il rischio conseguente di creare una architettura normativa ed organizzativa complessa e tuttavia fragilissima, perché esposta a trovarsi colpita, a seguito di giudizi promossi nelle forme di legge, al grave rischio di declaratoria di incostituzionalità parziale o totale. Senza considerare i dubbi già avanzati in dottrina circa la tecnica legislativa impiegata, che ha visto concedere la delega al Governo sulla revisione della geografia giudiziaria in sede di conversione in legge di un decreto legge.

La superficialità del legislatore delegato è confermata dall'assenza di qualsiasi seria valutazione dell'impatto della nuova regolazione, se non nelle consuete scolastiche forme della relazione ministeriale di accompagnamento.

Il Governo sembra non essersi accorto che modificare le circoscrizioni dei Tribunali comporta la soppressione degli Ordini forensi dislocati presso i Tribunali soppressi. Ai sensi dell'art. 19 del Decreto Legislativo Luogotenenziale del 23 Novembre 1944 n. 382 "per ciascun circondario di tribunale è costituito un Consiglio dell'ordine degli avvocati e dei procuratori". Ed infatti il comma 1 dell'art. 1 della legge 27 marzo 1995 n. 99 prevede che "*Negli edifici adibiti ad uffici giudiziari, sedi di tribunale, è destinato al consiglio dell'Ordine degli avvocati un numero di locali idonei ad assicurare il funzionamento del consiglio stesso, in relazione alle sue effettive esigenze, comprese quelle necessarie per le istruttorie e i dibattimenti disciplinari, per i rapporti con gli organi della giustizia locale, per la conservazione e la fruizione, anche da parte di magistrati, di biblioteche, e per ogni altro servizio utile alla amministrazione della giustizia*". Se viene meno il Tribunale, viene meno l'Ordine forense.

L'atto governativo in esame non si occupa di prevedere una disciplina quantomeno transitoria in merito alla sorte dei Consigli dell'Ordine degli avvocati che hanno sede presso gli uffici giudiziari che verranno soppressi: si tratta di enti pubblici con un patrimonio, con dei dipendenti, con rapporti giuridici attivi e passivi in essere, che necessitano di essere regolati a meno di non voler generare il caos più completo. Per non parlare della sorte dei procedimenti disciplinari e degli altri procedimenti in corso al momento della produzione dell'effetto estintivo.

Se il provvedimento fosse dunque varato nella sua formulazione attuale, le conseguenze sarebbero gravi:

- a) non sarebbe certo alcun risparmio di spesa;
- b) sarebbero piuttosto sicuri i maggiori oneri per i trasferimenti, con il rischio di caos conseguente alla necessità di movimentare migliaia e migliaia di fascicoli;
- c) la geografia giudiziaria italiana ne risulterebbe modificata sensibilmente senza alcuna seria valutazione delle specificità dei territori considerati;
- d) l'assetto della giustizia civile sarebbe fragile ed esposto a gravi rischi di essere colpito da declaratorie di incostituzionalità totali o parziali;

*e) la mozione realista della Comp. 2. della Afers storica
mantrebbe le disposizioni in essere -*

Roma - via del Governo Vecchio, 3 - tel. 06.977488 - fax 06.97748829
ufficiostudi@consigli nazionaleforense.it



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

- e) gli ordini forensi dei Tribunali accorpati cesserebbero di esistere, nel caso più completo in ordine alla sorte dei dipendenti, del patrimonio e delle funzioni pubbliche esercitate.

Occorre dunque che il Governo recuperi il tempo perduto e provveda a svolgere le indagini indispensabili nell'arco dei mesi che ci separano dalla produzione degli effetti e dall'entrata a regime del nuovo sistema: i diciotto mesi previsti dal Governo all'art. 10 possono essere perfino diminuiti fino a dodici, se il tempo è impiegato per fare ciò che non si è fatto fin'ora.

L'avvocatura è pronta a fare la sua parte: insieme con l'ANCI, e nel quadro del protocollo di intesa sottoscritto, il Consiglio nazionale forense è disponibile ad impiegare risorse umane e finanziarie per costruire finalmente una BANCA DATI dell'amministrazione della Giustizia degna di questo nome. In questo contesto dovranno essere condotti i necessari studi sulla viabilità locale e sulla struttura morfologica ed orografica dei territori. Da qui bisogna partire per sottoporre gli esiti della logica seguita dal Ministero allo scrutinio indispensabile di tutte le scelte locali effettivamente compiute, sulla base del parametro rappresentato dal pieno ed effettivo esercizio del diritto di accesso alla giustizia. Nel processo decisionale dovranno essere attentamente ascoltate le realtà locali. Già molti sindaci lamentano gli effetti disastrosi degli accorpamenti e i casi più manifesti di conseguenze irragionevoli. Del pari dovranno essere sentiti gli Ordini forensi del territorio di riferimento, onde acquisire anche il punto di vista degli avvocati.