



**ORDINE DEGLI AVVOCATI
DI SPOLETO**

*Palazzo di Giustizia – Corso G. Mazzini, 14
06049 SPOLETO- tel./fax 0743-40324
www.avvocatispoleto.it
info@avvocatispoleto.it
ordinespoleto@avvocatispoleto.legalmail.it*

**Alla on.le Commissione Giustizia
del Senato della Repubblica**

Spoleto 7/12/2021

Oggetto: audizione 9 dicembre 2021 nell'ambito del DDL 758, 1948 e 2139 (geografia giudiziaria).

L'Ordine degli Avvocati di Spoleto ha chiesto di poter dare un contributo all'approfondimento del tema in oggetto per due buone ragioni:

A) Con l'attuale Consiglio a mia presidenza - ed ancor più nei decenni precedenti - quest'Ordine ha svolto un attivissimo ruolo di coordinamento e operativa rappresentanza del Comitato nazionale di difesa e valorizzazione delle sedi giudiziarie non capoluoghi, sostenendo le ragioni di una giustizia ben diffusa e prossimale alle comunità, di contro alla (spesso prevalente) spinta al soppressionismo di Uffici giudiziari e correlativo accentrazionismo nelle città "maggiori".

Di queste ragioni - giudiziariamente funzionali, nonché rilevanti in termini costituzionali, sociali, economici, culturali - sono stati massimi portavoce due profondi conoscitori della geografia giudiziaria italiana: i miei predecessori alla presidenza avv. Paolo Feliziani, promotore di congressi, audizioni, articoli e mozioni; e l'avv. Domenico Benedetti Valentini, che essendo stato membro delle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato, ha avuto anche una penetrante occasione di interlocuzione nei passaggi che hanno portato alla revisione delle circoscrizioni del 2011 -2012.

B) Nella riforma di cui al decr. Legisl. 7 settembre 2012 n. 155, attuativo della Legge delega 14 settembre 2011 n. 148, il Circondario del Tribunale di Spoleto - insieme a, purtroppo non molti, altri - ha usufruito della virtuosa e corretta applicazione della "linea prioritaria" di cui alla lettera e) art. 1, comma due della Legge delega (Riequilibrio delle competenze demografiche, territoriali e funzionali tra uffici finitimi caratterizzati da rilevanti differenze di dimensioni). Nel caso specifico, ha aggregato due delle cinque ex Sezioni distaccate dell' iperesteso e sovraccarico Tribunale di Perugia, venendo così posto razionalmente a servizio di tutta la fascia centrale dell'Umbria (il Distretto è articolato, dunque, su un Tribunale più grande, quello del capoluogo distrettuale, e due, Spoleto e Terni, praticamente equivalenti, sui 220- 230.000 abitanti).

La nostra realtà è pertanto, per un verso interessata per militante maturata cultura ad affiancare ogni iniziativa che punta alla "ripromessimizzazione" di quanti più possibili poli giudiziari; per altro verso è interessata direttamente alla conservazione e consolidamento delle concretizzazioni più propizie del principio stesso come uscite dalla riforma 2011- 2012, quale quella tipica che la ha valorizzata.

Ciò premesso per doverosa presentazione, si comprende come quest'Ordine condivida senz'altro lo spirito, i moventi, la "filosofia" nella cui ottica si pongono tutti e tre i DDL in esame, quali del resto emergono dagli articolati e, vorremmo dire, ancor più dalle relazioni di presentazione. I tre testi, peraltro, si muovono concludentemente su piani diversi: l'uno volto alla istituzione di Sezioni distaccate degli Uffici di 2° grado della Corte di Bari; il secondo, del Consiglio Regionale d'Abruzzo, tenendo evidentemente d'occhio le sacrosante istanze di quattro territori (terremotati) aventi "colpa" di non essere capoluoghi, prospetta il recupero dei Tribunali soppressi a condizione che le città interessate e/o la Regione si facciano carico delle spese di gestione, manutenzione e custodia (meccanismo adottato dalla riforma 2011-2012 per gli Uffici del Giudice di Pace); il terzo ipotizza una nuova legge-delega generale, proponendo che essa sia assistita da quasi tutti gli stessi criteri della legge 148/2011, "nonché" da altri quattro che va ad enunciare.

Seguiremo con interesse la sorte del primo DDL, che, rilevante in sé, costituirebbe certo un cospicuo precedente nell'enfatizzata deriva verso la disattivazione di Sezioni distaccate di ogni livello; così come quella del secondo testo, che introdurrebbe una novità di grande e vasta portata, previa messa a punto dei passaggi ordinamentali e applicativi.

Qualcosa di diretto ci sentiamo di dire riguardo al DDI dei senatori Gaudio, Pellegrini ed altri, per aver vissuto in prima linea vicende e problematiche, suggerendo più di una riflessione, mentre confermiamo sicura sintonia di intendimenti.

Nella materia de qua, rimettersi all'Esecutivo con una legge-delega può essere lo strumento più "classico", ma nasconde insidie a dir poco formidabili, che possono condurre ad effetti perversi devastanti quando non addirittura opposti ai voluti, secondo l'altrettanto "classica" eterogenesi dei fini! Qualcuna delle principali:

1) Ci si può, pur con qualche ansia, affidare ad un Esecutivo che abbia chiaramente assunto nel suo Programma politico, come valore intenzione, quelli della "prossimizzazione" o "riprossimizzazione" della giustizia -giusta direttive europee (se ne tiene conto vincolante solo quando "si conciliano" con le proprie opzioni!) - invertendo la pretesa di buona parte della magistratura, dei cosiddetti poteri forti, di più settori politici, delle città capoluoghi, di aumentare l'accentrazionismo. Per la cronaca, lo fece, nel capitolo giustizia, il così chiamato governo giallo-verde o Conte I, scrivendo il "Contratto programmatico".

Sarebbe invece assai azzardato rimettersi a Governi che non abbiano affatto esplicitato di far proprio questo ribaltamento di filosofia, o peggio proseguano - pur con motivazioni funzionali e finanziarie rilevatesi assolutamente illusorie - quella linea di "tagli" accentratori che tanto abbiamo sofferto.

Nè possono far gran conto gli onorevoli parlamentari, una volta licenziata la legge delega, di poterne incisivamente condizionare e orientare l'attuazione. I decreti attuativi vengono sì inviati per pareri non vincolanti alle Commissioni Giustizia, ma si innescano meccanismi di obbligatoria solidarietà di maggioranze, spinte e contropinte sui casi concreti che forniscono alibi per disattendere, congestioni procedurali, veti finanziari ed altro - aggravato da pareri spesso non coincidenti tra le due Camere - che non si attingono modifiche degne di nota...

2) Quasi sempre, perché questi sono tempi e contingenze, in presenza di un Governo (e di un Ministro) si approva la legge delega; e poi è tutt'altro Governo (e Ministri) ad elaborare e produrre i decreti legislativi, tanto peggio se è anche previsto un ulteriore tempo per decreti "integrativi e correttivi"; e non c'è più maturazione politica pregressa o intese d'intenzione concordate che tenga a contesto e soggettività politici cambiati. Regna, in questi frangenti, la perdurante o mutante tecnocrazia ministeriale (sia detto con ogni rispetto), comunque in prevalenza orientata verso l'accentrazionismo e la "speriferizzazione" del servizio giustizia, quand'anche "validate" da Commissioni di elaborazione a punti d'arrivo più o meno pre-determinati...

3) È ormai invalso l'uso - non sappiamo quanto costituzionalmente legittimo - di scrivere in leggi-delega criteri e principi generalissimi, quindi apparentemente tutti "logici", che lasciano all'Esecutivo un illimitato potere di scelta, adozione, definizione, interpretazione.

Non fece eccezione la legge 148 /2011. Gli unici criteri realmente "perimetranti" e "arginanti" la furia soppressiva, furono quelli poi... più bersagliati per la loro vincolante scansione: a) che fossero fatte salve le sedi capoluogo di provincia; b) che "prioritariamente" fossero attuati i

riequilibri dimensionali, a giovamento della giustizia, prima di qualunque soppressione (norma sanissima non dappertutto applicata); c) che a riforma completa sussistessero in ciascun Distretto non meno di tre degli esistenti Tribunali (norma che, oltre a preservare alcune sedi, garantiva un po' in prospettiva i Distretti meno grandi, con minimo di "ossatura").

Ora, il punto è che riproporre quasi tutti gli stessi criteri - ma non a revisione generale di fare, bensì a revisione fatta appena dieci anni or sono e quindi sulla "nuova" situazione configurata - con ogni prevedibilità equivale ad aprire la strada ad una nuova folata soppressiva di strutture, non seriamente controllabile: l'esatto contrario, se non ci inganniamo, di quanto auspicano gli onorevoli proponenti.

Non è un caso che già in tempi recenti una nuova Commissione ministeriale avesse predisposto un testo di nuova delega, con gli stessi criteri generici "adattati" ad una rilanciata concentrazione di Uffici di primo e secondo grado. Per l'occasione addirittura riassumendo strumentalmente la "linea prioritaria" del riequilibrio: sì, ma...a revisione già fatta, e quindi come mezzo per "accorpate" ciò che è già stato accorpato e redistribuito!

I senatori proponenti chiedono di aggiungere altri quattro criteri, che sono senz'altro sensati e condivisibili. Ma, al di là del giusto criterio sub c) - presenza di importanti Istituti penitenziari, di cui pure s'era parlato in passato - dettano i criteri che, in definitiva, erano enunciati nella passata legge delega (anche le "infrastrutture"). E, ci sia permessa una previsione non ottimistica, non risulterebbero tali da "vincolare" virtuosamente il legislatore delegato.

Esperienza ci fa aggiungere che quanto più numerosi sono i criteri immessi in delega, tanto più se posti senza "gerarchia", tanto più ampia ne risulta la discrezionalità (comunque motivabile!) dell'Esecutivo, che è facutilizzato a "dosarne" l'incidenza.

Chiedendo venia della diffusione, avendo accennato alle principali perplessità, ci permettiamo offrire agli onorevoli proponenti e relatori, qualche conclusione e suggerimento.

A) O si punta piuttosto a provvedimenti "mirati" per la riattivazione di Uffici giudiziari di primo grado impropriamente sacrificati dalla riforma 2011-2012. E' strada delicata e impervia, ma non in assoluto impercorribile. Innescherebbe ovviamente legittime istanze, numerose e variegate. Ma offre il terreno per la ricerca di consensi convergenti, politici e territoriali, con la necessità laboriosa di farsene carico....

B) Dopo aver verificato nel Governo la volontà politica di "filosofia" (accentrazionismo/prossimalismo) e aver vigilato che non piombi dall'alto o incidenter, un DDL delega come quello "covato" in alcuni ambienti politici e ministeriali (magari con la fatua motivazione di offrire all'Europa "tagli" per l'attingimento dei fondi) si potrebbe valutare l'andare avanti con legge delega più complessiva, ma solo a precise condizioni, enunciate espressamente come "criteri" nella delega:

- La finalità stabilita sia quella di "riattivare" quanto più possibile Uffici giudiziari soppressi (posto che tali soppressioni hanno cagionato enormi pregiudizi istituzionali, economici e sociali a tanti territori italiani, che nessun mitico Recovery europeo potrà mai ricompensare ndr), alla luce dei molteplici criteri che si vorranno indicare. Sommessamente osserviamo che la esplicita e circoscritta finalità, sebbene emerga in relazione e traspaia alla lettura, non è enunciata nel DDL e apre il varco pertanto ad equivoci e utilizzazioni improprie;

- La nuova delega esplicitamente assuma come presupposto la revisione già compiuta nel 2012, considerando come "base di partenza" non la geografia odierna, ma quella sulla quale calò la revisione;

- Pertanto i nuovi interventi devono confermare identità e consistenza dei Circondari di Tribunale che già quella riforma ha potenziati con aggregazione di porzioni di territori finitimi in applicazione del criterio di riequilibrio lett. e) Legge 148/2011, art. 1, comma 2, rimanendo invece consentiti i disaccorpamenti di Circondari laddove si decida di disaggregare Tribunali che erano stati fusi;

- andrebbe verificata la inadottabilità di formule di stile oggi in voga tipo "non devono derivare nuovi oneri ecc....". Non hanno molto senso. Premesso che i presunti risparmi da soppressioni attuate ci devono ancora essere dimostrati in concreto (a fronte di danni e oneri per le comunità incalcolabili ma molto pesanti), non è seriamente negabile che eventuali riattivazioni possano sì produrre risparmi sul piano pratico complessivo, ma legislativamente è difficile non prevedere una sia pure orientativa copertura.

Francamente, in mancanza di queste codificate finalità e regole, una legge delega, a maglie larghe e molte, sarebbe un rischio da non correre...Occorrerebbe dedicarsi all'acquisizione, per ogni ulteriore proposta, di un previo consenso diffuso sull'adozione del principio prevalente di "prossimità".

Nel ringraziare dell'attenzione che ci sarà stata dedicata dalla Commissione e rinnovando l'apprezzamento per le iniziative dei proponenti, non manchiamo di offrire agli stessi e ai relatori la disponibilità, in ogni fase, mia e dei miei sopraccitati predecessori attivi, ove la nostra consultazione fosse ritenuta utile e gradita.

Con cordiale ossequio.

Il Presidente

Avv. Maria Letizia Angelini Paroli

