

**AUDIZIONE COMMISSIONE GIUSTIZIA
SENATO DELLA REPUBBLICA
19 LUGLIO 2012**

Osservazioni dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura O.U.A. sullo Schema di decreto legislativo recante la nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli Uffici del Pubblico Ministero

PREMESSA

La distribuzione degli Uffici Giudiziari sul territorio, così fondamentale nel rapporto giustizia, territorio, cittadino da incidere in misura determinante su diritti intangibili, non può essere attuata solo in termini di produttività aziendale.

La Giustizia, pur in presenza di congiunture particolari, rimane un bisogno primario della collettività (come sanità e scuola) e come tale, i suoi costi devono considerarsi come socialmente utili e doverosamente riassorbibili.

Pertanto qualsiasi revisione della Geografia Giudiziaria, non può prescindere da questi principi e deve essere finalizzata, ove la si voglia considerare definitivamente utile al sistema giustizia, a ridistribuire in misura proporzionale l'attuale territorio tra gli Uffici già esistenti, così da creare presidi contermini realmente omogenei.

Si deve quindi evitare, con una generalizzata soppressione, di vanificare investimenti già attuati in risorse umane ed economiche e soprattutto di annullare definitivamente la Giustizia di prossimità.

L'atto del Governo, sottoposto al parere parlamentare, e per il quale si è oggi in audizione prevede la soppressione di 37 Tribunali non aventi sede in Comuni capoluogo di Provincia, 38 Procure della Repubblica e tutte le 220 sezioni distaccate.

Il tutto sulla base delle conclusioni alle quali è pervenuto il gruppo di studio ad hoc istituito.

L'OUA non può condividere impostazioni e conclusioni di questa Geografia Giudiziaria, perché essenzialmente finalizzate alla soppressione e non alla redistribuzione territoriale.

TRIBUNALI

Nel determinare i criteri per la riorganizzazione degli uffici giudiziari, la Delega aveva individuato, quale criterio prioritario, quello della ridefinizione territoriale (lett. B); tale riequilibrio doveva essere eseguito con attribuzione di porzioni di territorio limitrofi (lett E) secondo criteri oggettivi ed omogenei individuati in:

estensione territoriale, numero degli abitanti, carichi di lavoro, sopravvenienze, specificità territoriale del bacino di utenza, situazione infrastrutturale, tasso d'impatto della criminalità organizzata.

La riduzione era quindi criterio eventuale, sussidiario e da attuarsi solo qualora, con l'applicazione di quanto previsto ai punti b) ed e) non si fosse raggiunta una omogenea redistribuzione degli uffici contermini esistenti.

Tant'è che è proprio il "riequilibrio delle attuali competenze territoriali" che viene individuato nella lettera e) come "**prioritaria linea di intervento**".

In realtà, nel provvedimento in esame, si è però privilegiato il concetto della soppressione a quello della redistribuzione, sul presupposto non condivisibile, di una sussidiarietà del criterio della lettera e); secondo la Commissione infatti il riequilibrio territoriale lì previsto, va considerato non come prioritario nella rideterminazione del nuovo circondario dei Tribunali interessati, ma sussidiario e quindi solo per stabilire a quale Ufficio assegnare il territorio dell'ufficio soppresso.

Ciò sembra vanificare lo spirito della delega, finalizzato a razionalizzare i circondari, ma non certo a sopprimerli tout court.

Sotto questo profilo va evidenziato come, nel ridisegnare le nuove circoscrizioni conseguenti alla proposta soppressione dei tribunali e delle Sezioni, si sono eseguiti accorpamenti con territori non strettamente endoprovinciali, ma extra o di altra regione; ciò è significativo e conferma quanto l'OUA ha sempre sostenuto sul concetto di "area provinciale", da interpretarsi non in senso restrittivo e sussidiario, ma piuttosto quale indicazione di area vasta, ovviamente contigua e legata da comuni interessi storici, sociali ed economici.

Se tale metodo fosse stato applicato, ad avvenuta definizione dell'assetto delle Sezioni distaccate, per redistribuire il territorio dei Tribunali non provinciali, **si sarebbero raggiunti obiettivi di proporzionalità**, tali da rispettare, per molti Uffici, anche gli standard ottimali indicati dalla Commissione o comunque raggiungere dimensioni sufficientemente omogenee in ragione di territorio, popolazione e carichi di lavoro.

Altro aspetto da segnalare e per nulla residuo è che i criteri oggettivi e omogenei previsti nella lettera b) non risultano appieno valorizzati; si pensi al mancato riconoscimento, ai fini del mantenimento del presidio, del tasso di criminalità, dell'estensione territoriale e della presenza di infrastrutture giudiziarie già pronte per la consegna e per le quali si son addirittura sostenute spese superiori al paventato risparmio.

Tali criteri, in quanto oggettivi ed omogenei escludono di poter considerare sopprimibili i 37 Tribunali indicati sol per non aver raggiunto uno dei parametri indicati nella relazione del Gruppo di studio, oltretutto, per quanto riguarda numero dei magistrati e abitanti non espressamente indicati nella delega.

SEZIONI DISTACCATE

Per le Sezioni distaccate La Delega, alla lettera d), prevede la soppressione ovvero la loro riduzione, sempre però nel rispetto dei criteri indicati e cioè quelli ritenuti oggettivi ed omogenei in sede di distribuzione territoriale.

La riduzione non risultava quindi esclusa a priori, non potendosi certo ritenere che il legislatore volesse annullare interamente la giustizia di prossimità, già fortemente interessata dal provvedimento sui gdp.

Tant'è che la relazione aveva ritenuto sopprimibili 160 sezioni tra le attuali 220.

La proposta in esame ha invece ritenuto di sopprimere tutte le sezioni sul presupposto che sarebbe venuto meno la loro necessità, anche per la scarsa efficienza mostrata.

L'OUA non può condividere nemmeno tale impostazione: privare territori talvolta di rilevanti dimensioni, fortemente popolati, e difficilmente raggiungibili, come quelli insulari o di alta montagna, solo perché lo Stato non è stato in grado negli anni di rendere funzionante una struttura, appare estremamente penalizzante per i cittadini.

Ma al di là di questa considerazione di carattere generale, restano tutte le perplessità fin qui sollevate sulla mancata puntuale applicazione di quei criteri oggettivi ed omogenei, che erano stati introdotti in delega, con l'evidente scopo di razionalizzare gli uffici.

CONSIDERAZIONI FINALI

L'O.U.A. è fortemente preoccupata che la proposta in esame possa trovare accoglimento, è ancor di più qualora altrettanto trovasse applicazione quella relativa ai GdP.

Con un sol tratto di penna verrebbe eliminata la Giustizia di prossimità, patrimonio indiscutibile e insostituibile del nostro sistema giustizia.

Una nuova Geografia Giudiziaria è certamente un'esigenza sentita dal Paese, ma non può essere questa oggi proposta e non può certo essere attuata in un momento in cui la Giustizia e i suoi istituti sono in grande trasformazione.

L'OUA lo ha sempre sostenuto: si ad una nuova Geografia Giudiziaria, ma solo dopo che il sistema processuale, civile e penale si sarà stabilizzato e l'informatizzazione processuale ultimata e sicuramente funzionante; solo così si potrà avere la reale percezione di come dovranno essere distribuiti effettivamente sul territorio tutti gli uffici per consentire nel lungo termine una definitiva efficiente, equilibrata e razionale risposta di giustizia ai cittadini

Si è invece, e ci dispiace ripeterlo, privilegiato solo la soppressione, per così dire lineare, come se da tale evento fosse escluso qualsiasi effetto negativo; non si raggiungerà infatti nessuna miglior efficienza né si otterranno, nel breve o lungo periodo, sensibili risparmi.

Sicuramente il cittadino e l'azienda saranno costretti ad affrontare ulteriori e maggiori sacrifici, personali e patrimoniali, per ricevere un servizio che alla prova dei fatti risulterà meno tempestivo e quindi meno incisivo nella tutela dei diritti, sia penali che civili, compromessi; quindi il risparmio ipotizzabile, oltretutto modesto secondo obiettive valutazioni, verrà pesantemente vanificato dai maggiori costi che la Società civile, nel complesso delle sue componenti, dovrà sostenere per ottenere Giustizia.

Parimenti alcun risparmio deriverà dall'Edilizia Giudiziaria, attesi i notori e rilevanti costi sostenuti per la costruzione di Nuovi Palazzi di Giustizia, che rimarrebbero così "cattedrali nel deserto" o per Carceri di massima sicurezza, che privati del Tribunale e Procura, vedrebbero aumentare, a causa dei necessari frequenti e lunghi trasferimenti, i relativi costi in misura esponenziale.

La stessa perdita degli investimenti economici, non modesti, fin qui sostenuti per informatizzare molti degli uffici in predico di soppressione, è indice indiscutibile di come nulla si possa risparmiare accorpendo e sopprimendo e di come invece tali spese potrebbero utilmente essere valorizzate, implementando il territorio degli Uffici in esame.

E allora, poiché poi non è di poco conto nella valutazione del provvedimento, anche la possibile incostituzionalità dello stesso, perché non procedere per gradi, come deliberato al Congresso straordinario di Milano, verificando gli effetti della preventiva soppressione dei GdP, poi delle Sezioni e **solo da ultimo decidere sui tribunali**; così facendo non si perderebbero risorse e si potrebbe costruire una migliore geografia giudiziaria.

---000---

In conclusione

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

l'Organismo Unitario dell'Avvocatura vede, purtroppo, anche in questa riforma di cancellazione delle circoscrizioni giudiziarie, dei Tribunali delle città non capoluoghi e delle Sezioni distaccate una nuova misura penalizzante per i cittadini e per il loro diritto all'accesso alla giustizia

Sia in vista dell'efficienza giudiziaria, sia in vista del contenimento delle spese, non può condividere che il taglio di gran parte degli Uffici giudiziari ottenga tali risultati, ma che al contrario inciderà negativamente sulla giustizia, sul rapporto con i cittadini e la sostenibilità economica.

Tuttavia l'OUA, che rappresenta tutta l'avvocatura, di tutti i fori, grandi, piccoli e medi non si sottrae al confronto sull'attuazione della legge delega.

Chiede quindi alla on.le Commissione di valutare, ai fini del parere, quanto già ampiamente esposto nella parte iniziale di questo documento e che qui si sintetizza nei punti essenziali:

- 1) la Legge delega prevede criteri e principi, dettagliati dalle lettere a-b-c-d-e-f, tutti irrinunciabili e correlati tra loro; è dalla loro concreta applicazione che si può raggiungere, pur con i dubbi espressi in premessa, una nuova Geografia Giudiziaria e soprattutto contenere o ridurre gli effetti negativi di tale provvedimento con una necessaria sospensione di ogni provvedimento sulla soppressione dei Tribunali;
- 2) va rivista la esagerata (e contestata) cancellazione di ben 674 Uffici del Giudice di Pace su 846 e la prospettata cancellazione di tutte le 220 Sezioni Distaccate di Tribunale. Già intervenire su una metà di questi uffici sarebbe più che sufficiente e questo anche ai fini di una valutazione generale sulla spending review e potrebbe consentire di sospendere ogni iniziativa sui tribunali o comunque per procedere per step;
- 3) non è quindi condivisibile la totale soppressione delle sezioni distaccate, sul presupposto di una conclamata loro inefficienza, proposta senza valutare la possibilità di pervenire, nel rispetto della delega, a preventivi accorpamenti con la verifica dei più volti citati criteri oggettivi e omogenei;
- 4) criterio assolutamente prioritario della legge e soprattutto lo spirito, è quello previsto dalla lettera e): il riequilibrio territoriale, demografico e funzionale tra uffici più grandi e uffici più piccoli delle stesse aree, in vista della migliore distribuzione della giustizia. Questo criterio prevale su tutti e deve essere fatto valere in via assoluta, con ciò attuando

- l'accorpamento ad altri Tribunali limitrofi delle Sezioni eventualmente soppresse di un dato Tribunale, o anche porzioni di esse senza vincoli di confine geografico;
- 5) vanno poi riconsiderate e rispettate tutte le altre linee di intervento, i cosiddetti criteri oggettivi ed omogenei legati alla specificità territoriale, quali: la natura ed estensione territoriale, il tasso di impatto della criminalità organizzata, sia al sud sia purtroppo ormai al centro-nord, le infrastrutture, con la presenza di importanti Istituti carcerari o di edifici rinnovati e costosi o l'impossibilità fisica dell'accorpamento per l'edilizia giudiziaria;
 - 6) non sono quindi condivisibili i parametri inseriti nello schema e che discendono dai lavori della commissione (i 363.769 abitanti, i 18094 affari o i 28 o 20 magistrati) perché individuano un ufficio che per dimensioni e per comune esperienza appare non particolarmente efficiente. Per altro la delega non prevedeva il ricorso a tali parametri, come non prevedeva l'indicazione di un numero minimo o massimo di tribunali o sezioni da ridurre o sopprimere;
 - 7) ai fini poi della funzionalità dei nuovi uffici, la delega non aveva individuato nè il criterio del solo Tribunale "provinciale" nè la necessità di un numero minimo di magistrati, con ciò evidenziando una evidente apertura verso il concetto più volte citato del riequilibrio territoriale ampio ed extra provinciale e finalizzato alla equa distribuzione del territorio e del carico di lavoro per rendere più accessibile l'accesso alla giustizia.

In conclusione chi vive ogni giorno la giustizia nelle aule del nostro paese deve insistere perchè si mantengano, incrementandoli nel Territorio, oltre ai Tribunali non provinciali già rispettati, altri, al sud, al centro al nord, secondo i realistici progetti già fatti affluire dai rispettivi Ordini forensi in piena aderenza ai criteri della legge.

Per le medesime ragioni non potranno essere privati della Sezione quei territori di rilevanti dimensioni, fortemente popolati, e difficilmente raggiungibili, pure presenti al sud, al centro e al nord

Tutto ciò eviterà di pregiudicare in maniera irreversibile territori, cittadini ed accesso alla giustizia perché quest'ultima, ed è bene con questo concetto chiudere, è un bisogno primario del cittadino e non può essere attuata solo in termini di produttività aziendale.

Roma, 19 luglio 2012