

VIII CONFERENZA NAZIONALE DELL'AVVOCATURA
Gruppo di lavoro sulla geografia giudiziaria

Ad oltre tre mesi dall'entrata in vigore della riforma della geografia giudiziaria si impone un primo bilancio.

I fatti stanno purtroppo dimostrando che la forte presa di posizione dell'Avvocatura, e i timori della vigilia non erano dettati da campanilismi o da un'avversione preconcepita, ma da una lucida previsione di ciò a cui si andava incontro.

Le criticità emerse sono molteplici, e comuni a quasi tutte le sedi oggetto di riforma.

Per citare le più evidenti:

- a) la mancata previsione di un regime transitorio** ha paralizzato per mesi, ed in alcune sedi ancora paralizza, ogni attività: il che si traduce spesso in congelamenti (di fatto o effettivi) dei ruoli, ed in rinvii generalizzati, sovente superiori all'anno, anche di processi (soprattutto civili) ormai conclusi che attendevano solo di essere decisi. In generale si assiste ad un aumento delle tempistiche dei rinvii e delle fissazioni d'udienza (sia nel civile che nel penale, stante l'aumento del carico di lavoro in assenza d'aumento effettivo di risorse, sia di locali che d'organico di magistrati e amministrativi);
- b) è palese e clamorosa l'inadeguatezza delle strutture dei Tribunali accorpanti ad ospitare quelli accorpati**, con conseguente sovraffollamento di aule di udienza e Cancellerie ed impossibilità per queste ultime di lavorare regolarmente, di garantire l'espletamento del servizio e perfino di assicurare l'apertura quotidiana. Spesso si è costretti a lavorare in condizioni ben al di sotto degli standard minimi di efficienza, dignità, sicurezza e perfino igiene. **Per superare tale problema, purtroppo, c'è un solo sistema: individuare e "cooptare" altri immobili, spesso di proprietà di terzi** e quindi da prendere in locazione, o comunque, anche se di proprietà pubblica, da sottrarre ad altri utilizzi determinando, a catena, la necessità per gli Enti proprietari di reperire altri immobili. Il tutto con evidente aggravio di spese, anche per l'adeguamento dei locali al nuovo rispettivo utilizzo, la cui consistenza andrebbe seriamente monitorata per smentire definitivamente, cifre alla mano, la tesi secondo cui la riforma sarebbe funzionale ad un risparmio. **L'aumento di bacino d'utenza e di competenza per alcuni sedi ha determinato in concreto una paralisi dello svolgimento di gran parte delle funzioni, posto che non v'è, né vi sarà a breve, la disponibilità di locali idonei né di personale** (magistrati ed amministrativi). Eclatante è il caso di Ivrea (ma se ne potrebbero fare decine di altri) ove la competenza del Tribunale è stata più che raddoppiata, in totale assenza di edilizia giudiziaria (già la sede precedente risultava non sufficiente) e la pianta organica (sulla carta adeguata al nuovo assetto) ad oggi è carente oltre il 50%.

- c) quasi tutti i locali che un tempo ospitavano i Tribunali soppressi continuano tutt'oggi ad essere utilizzati**, stante l'impossibilità di trasferire tutti i fascicoli nei Tribunali accorpanti, ed in modo generalizzato continuano ad essere adibiti ad archivio dei Tribunali ormai soppressi. Ciò costituisce una palese **violazione dell'art. 8** d.lgs. 155/2012, che subordina la possibilità di utilizzare temporaneamente quei locali ad uno specifico decreto ministeriale, nella cui adozione, come sappiamo, il Ministero ha manifestato un approccio estremamente restrittivo. Anche tale illegittimo utilizzo si traduce peraltro in un aggravio di spese, per la manutenzione di locali che dovevano essere dismessi dal 14.09.2013, la loro custodia e guardiana, le utenze, il pagamento del corrispettivo dovuto ai proprietari, quasi sempre Comuni che si vedranno costretti prima o poi ad attivarsi per ottenerlo, cosa che in molti casi è già avvenuta;
- d)** di contro, in molti casi i decreti ex art. 8 che disponevano la prosecuzione temporanea delle attività nelle sedi sopresse sono stati disattesi e malamente applicati, con il proliferare di ricorsi amministrativi dall'esito vario, che stanno contribuendo ad aggravare lo stato di incertezza e confusione;
- e)** In altri casi gli Uffici accorpanti hanno ridistribuito nelle sedi sopprese le competenze dell'intero nuovo circondario, senza alcun criterio razionale e di competenza territoriale, e di fatto applicando, in maniera impropria, il meccanismo della c.d. "Coassegnazione" che l'avvocatura aveva proposto quale criterio generalizzato come alternativa a costo zero agli accorpamenti;
- f) il paventato esponenziale incremento di spese per le notifiche** e, soprattutto, per le esecuzioni, dovuto all'aumento delle distanze dalla sede del Tribunale, è stato confermato dai fatti, e riguarda spese che gravano anche sul bilancio pubblico (cause esenti, notifiche penali, patrocinio a spese dello Stato ecc.). Di tali aggravii di spese, come per gli altri, non si registra alcuna considerazione negli ondinvaghi e mai giustificati calcoli di risparmio di spesa asseriti dal Ministro della Giustizia. Di più si registra in moltissimi casi una evidente insufficienza del personale, del tutto inadeguato a far fronte all'incremento di lavoro delle rispettive sedi, e che sta determinando anche in uffici relativamente piccoli quegli inconvenienti che fino ad oggi si riscontravano solo nei Tribunali metropolitani: file chilometriche agli sportelli, necessità di rivolgersi ad agenzie esterne per l'espletamento di alcuni incombeni legati agli UNEP;
- f) sovente gli affari pendenti dei Tribunali e le sedi distaccate accorpate continuano ad essere trattati, nei Tribunali accorpanti, con una rigida separazione rispetto agli affari di questi ultimi**, con la creazione di una specie di "Sezioni stralcio" affidate ai magistrati già in forza alle sedi sopprese e senza la possibilità di avvalersi di un minimo di sinergia e perequazione tra i ruoli dell'accorpante e quelli dell'accorpato. Tutto ciò si traduce in un intasamento dei ruoli con rinvii ultrannuali anche in fase istruttoria civile. E' infatti noto che tutti i Tribunali soppressi erano palesamente sotto organico, perché

da tempo, proprio in previsione della soppressione, nessun nuovo magistrato o cancelliere vi veniva destinato, nemmeno per sostituire chi veniva trasferito altrove o andava in pensione.

La gravità e la molteplicità degli inconvenienti registrati impone al Ministero una seria riflessione sui risultati della riforma, che senza falsi efficientismi ed inutili bracci di ferro **va rivisitata, apportandovi seri e sostanziosi correttivi.**

Il parere della Commissione Giustizia del Senato, che ha proposto il ripristino di una diecina di Tribunali soppressi, l'istituzione di Sezioni Distaccate in tutte le altre sedi sopresse, il recupero delle Sezioni distaccate insulari e la ridefinizione di alcuni ambiti territoriali, è indicativo della presa di coscienza di un sostanziale fallimento.

In conclusione l'Avvocatura, alla luce di quanto sopra, dovrà sollecitare: a) il Parlamento a vigilare affinché i pareri rassegnati al Governo, in merito al suo atto n.36, vengano osservati; b) sempre il Parlamento a riappropriarsi del proprio ruolo, esaminando iniziative di legge già presentate in tema di geografia giudiziaria, ed innanzitutto la proposta di legge d'iniziativa popolare depositata al Senato il 22.1.2013, n.S3, assegnata il 9.3.2013; c) il Governo a rispettare e far proprie le valutazioni e le soluzioni indicate dal Parlamento per ovviare, almeno in parte, alle macroscopiche criticità rivelate dall'attuazione della riforma della geografia giudiziaria.

L'occasione dei referendum ci è stata sottratta dalla Corte Costituzionale.

Resta però il dato che quasi la metà delle Regioni italiane ritengono che la riforma sia fallita.

Quelle proponenti il referendum preannunciano ricorso alla Corte di Giustizia Europea, e questo è già un segnale importante che l'OUA incoraggerà.

Si auspica inoltre che le Regioni, che hanno espresso un giudizio così pesantemente negativo sulla riforma, continuino la battaglia al nostro fianco.

La legge di stabilità, al comma 397 dell'articolo unico ha introdotto la seguente previsione:

All'articolo 8 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n.

155, dopo il comma 4 e' aggiunto il seguente:

«4-bis. In via sperimentale, il Ministro della giustizia puo' disporre, nell'ambito di apposite convenzioni stipulate con le regioni e le province autonome, che vengano utilizzati, per il tempo necessario, gli immobili adibiti a servizio degli uffici giudiziari periferici e delle sezioni distaccate soppressi per l'esercizio di funzioni giudiziarie nelle relative sedi. Le spese di gestione e manutenzione degli immobili e di retribuzione del personale di servizio oggetto delle convenzioni sono integralmente a carico del bilancio della regione».

L'OUA giudica negativamente questa norma, che si presta ad interventi a pioggia, non sistematici e non razionali, e che reintroduce il pericoloso principio della Giustizia legata al censo e alle possibilità economiche degli Enti Locali, già introdotta nel caso dei Giudici di Pace e che serve tra l'altro a mascherare gli effettivi costi di attuazione della riforma.

Auspica comunque che, nel caso in cui qualche Regione dovesse utilizzare tale strumento, lo faccia in maniera ragionata ed effettivamente utile, finalizzandolo alla effettiva risoluzione dei casi più gravi di inefficienza.

Una buona dose di realismo, nonché l'esperienza maturata in questi due anni di opposizione inascoltata alle scelte governative, impongono di non affidare ogni iniziativa solo alla speranza dei c.d. "decreti correttivi", che il Ministro potrà adottare entro il 13.09.2014, e soprattutto non puntare tutto sulla speranza che al Ministero si dichiarino disposti ad una pressoché totale marcia indietro rispetto al progetto già partito.

E siccome è evidente che una riforma fatta male, che non risolve i problemi ma li aggrava, non può esaurire in modo definitivo il discorso geografia giudiziaria, **occorre farci trovare pronti per futuri auspicabili interventi** legislativi, ed elaborare ancora una volta un programma serio e propositivo, che parta dai principi espressi in materia dall'OUA fin dal 2009 e che persegua, come primo obiettivo, la ridefinizione degli ambiti territoriali dei Tribunali secondo una logica di efficienza e decongestionamento, che eviti sia sotto che sovra dimensionamenti mirando ad individuare ambiti circondariali il più possibile omogenei ed equilibrati.

Il tutto senza prescindere da un complessivo e completo monitoraggio dello stato dell'arte, che finalmente rappresenti con cifre e dati concreti i problemi di efficienza creati dalla riforma e soprattutto l'inesistenza di qualsivoglia risparmio ed anzi l'aumento di costi a carico dei cittadini e degli Enti Locali.

Nell'immediato, poi, va fatta di necessità virtù. E visto che allo stato siamo costretti ad operare in questo contesto geografico giudiziario, sta anche a noi prendere in considerazione proposte già da tempo sul tappeto e certamente comportanti un risparmio di risorse ed un aumento di efficienza, quali i Tribunali ad alta tecnologia, sperimentabili in modo più immediato proprio nelle strutture più piccole, e la c.da "Proposta Barbuti", che prevede una sinergia tra tribunali limitrofi e territorialmente omogenei, ai fini di una migliore funzionalità senza aggravio di spese.

Più in generale, è il caso di sollecitare **il serio avvio in tutte le sedi del processo telematico**, che fin dall'inizio dell'iter della riforma è stato indicato come il rimedio capace di superare perfino le deroghe al principio della "giustizia di prossimità", e che effettivamente sarebbe utile ad attenuare almeno in parte i disagi nascenti dall'allontanamento di milioni di cittadini ed utenti dai presidi di giustizia.

Quanto all'entrata in vigore della parte della riforma relativa ai Giudici di Pace, prevista per il 29 aprile e che riguarderà 667 uffici, si sollecita una seria rivasitazione ed un serio ripensamento del progetto, che demolisce la giustizia di prossimità ed è idoneo a creare ulteriori disagi e disservizi, oltre che costi, a cittadini ed operatori della giustizia anche a seguito della progressiva riduzione dei servizi pubblici di collegamento e di trasporto.

L'Avvocatura riproporrà infine ricorsi alla Corte Costituzionale per far valere i vizi di legittimità della legge di riforma. Ciò a fronte dell'analisi incompleta e superficiale di alcune censure specifiche che la Corte ha superato sbrigativamente dando per scontate, peraltro, circostanze contrarie al vero.

Napoli, 18.01.2014