

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2350

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TOPO, NAVARRA, ANDREA ROMANO

Modifiche all'articolo 10 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14, in materia di ripristino delle sezioni distaccate insulari di tribunale aventi sede a Ischia, Lipari e Portoferraio

Presentata il 27 gennaio 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le tre sezioni distaccate dei tribunali delle isole di Lipari, di Ischia e di Portoferraio hanno, loro malgrado, subito gli effetti negativi degli interventi legislativi che, dapprima, ne hanno previsto la soppressione e, successivamente, ne hanno stabilito il temporaneo ripristino. Infatti, in origine, il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, aveva disposto la soppressione di tutte le sezioni distaccate di tribunale situate nel territorio italiano, comprese quelle delle isole minori. Successivamente, proprio in considerazione delle specificità derivanti dall'insularità e dall'assenza di continuità territoriale, l'articolo 10, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14, aveva disposto il ripristino delle sezioni distaccate di Ischia, di Lipari e di Portoferraio, « fino al 31 dicembre 2016 », termine che è stato oggetto di

ripetute proroghe. Nel dettaglio, il decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21 (cosiddetto « milleproroghe 2016 »), ha disposto la proroga fino al 31 dicembre 2018, mentre il decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 (cosiddetto « milleproroghe 2018 »), ha previsto un'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2021.

La prospettata soppressione delle sezioni distaccate insediate nelle isole minori integra un *vulnus* assai significativo al diritto di accesso alla giustizia, che può essere garantito (quanto all'effettiva accessibilità) unicamente — specie in relazione a territori privi di continuità territoriale con la penisola italiana — attraverso l'istituzione e il mantenimento di sedi giudiziarie

di prossimità. La presenza di sedi giudiziarie di prossimità appare, cioè, un dispositivo strettamente strumentale alla piena effettività del diritto al più agevole accesso alla giustizia e alla tutela giurisdizionale, di cui all'articolo 24 della Costituzione. Al danno intrinseco derivante dalla prospettiva della soppressione deve, poi, aggiungersi il danno collaterale derivante dalla precarietà derivante dalle continue proroghe disposte dal legislatore e, dunque, dal carattere solo temporaneo del ripristino delle sedi, il quale osta alla loro piena funzionalità (ad esempio, per quel che riguarda il reintegro delle risorse umane e strutturali venute meno nel corso del tempo). Le continue proroghe, difatti, hanno aggravato i problemi derivanti dalla precarietà del mantenimento di tali uffici giudiziari, lasciati quasi privi di personale amministrativo e, dunque, incapaci di rispondere alle esigenze dell'utenza, a fronte anche di enormi carichi di lavoro, in vista di una sempre imminente chiusura; perciò, è quanto mai necessario dare stabilità alla loro istituzione, nel contempo dotandoli dell'organico essenziale per il loro regolare funzionamento. Il mantenimento definitivo delle sezioni distaccate di tribunale di Ischia, di Lipari e di Portoferraio – superando l'attuale precario regime delle proroghe – è dunque indispensabile per garantire anche ai cittadini italiani residenti in quelle isole il paritario diritto di accesso alla giustizia, penalizzato e reso oltremodo impervio, quando non impossibile, ed eccessivamente costoso e faticoso dalla discontinuità territoriale con il resto del Paese. Sussistono, in altri termini, fondati motivi di specificità territoriale – l'insularità su tutti, ma non soltanto – che, peraltro, hanno giustificato fin dal 2014 il temporaneo ripristino delle suddette sezioni distaccate, con connesse ripetute proroghe, l'ultima delle quali fino al 31 dicembre 2021. Tali motivi di specificità non cesseranno alla data del 31 dicembre 2021 né in seguito, trattandosi di difficoltà logistiche strutturali connaturate all'identità geografica e all'organizzazione giudiziaria del territorio insulare.

La necessità del mantenimento delle sezioni distaccate appare evidente se solo si considerano i seguenti dati.

Per quel che riguarda la sezione distaccata di Ischia, si osserva quanto segue: 1) l'isola ha una popolazione residente (dati aggiornati al novembre 2019) di 62.150 abitanti, che raggiungono le 500.000 unità nei mesi estivi, e una popolazione «fluttuante» di circa 4-5 milioni di turisti all'anno; 2) l'isola ha un indice di contenzioso storico di circa 8.000-10.000 procedimenti presso la sola sezione distaccata tra contenzioso civile, penale, del lavoro, previdenziale, di volontaria giurisdizione e relativo alle esecuzioni (al 14 novembre 2019 si contavano 2.034 cause civili pendenti, 4.793 procedimenti iscritti al modulo C-persone fisiche del registro delle esecuzioni civili, 1.011 procedimenti penali pendenti, 350 procedimenti di volontaria giurisdizione tra tutele, amministrazioni di sostegno e curatele), senza contare il carico di lavoro dell'ufficio del giudice di pace, per altri circa 5.000 procedimenti annui e circa 7.000-8.000 pendenze (le cause civili iscritte al 28 ottobre 2019 erano 2.894, circa 600 le cause penali), all'esito dei quali non può farsi a meno del tribunale per le impugnazioni e le esecuzioni; 3) l'isola dista 18 miglia marine dalla terraferma, una distanza che diventa siderale nel periodo invernale (da novembre a marzo-aprile), quando le continue mareggiate rendono pesantemente disagiata la trasferta marittima, fino a determinare, il più delle volte, la sospensione dei collegamenti con le isole del golfo di Napoli per avverse condizioni meteorologiche. Inoltre, il numero dei navigli disponibili è del tutto insufficiente e inadeguato per il trasporto in terraferma dell'intera utenza isolana della giustizia, e durante la stagione turistica (da aprile a novembre) i pochi aliscafi disponibili sono sempre saturati dai turisti; 4) solo sull'isola di Ischia esercitano stabilmente la professione circa 400 avvocati iscritti all'albo del consiglio dell'ordine degli avvocati di Napoli, molti dei quali, nel caso di chiusura della sezione distaccata di tribunale, incontrerebbero difficoltà enormi nella prosecuzione della loro attività, finendo per essere

costretti a cessarla (con un danno indiretto per lo stesso erario).

Per la sezione distaccata di Lipari, si osserva quanto segue: 1) la popolazione dell'isola risulta essere di 12.799 abitanti (dati aggiornati al 31 maggio 2019), con una densità pari a 142,65 abitanti per chilometro quadrato, la quale ovviamente aumenta notevolmente durante il periodo estivo. Si consideri, altresì, che il bacino di utenza della sezione distaccata di Lipari è influenzato anche dalla condizione plurinsulare del territorio delle isole Eolie; 2) l'isola ha un indice di contenzioso storico di circa 1.400 procedimenti (800 per il settore civile, 600 per quello penale), senza trascurare i procedimenti monitori e i conseguenziali giudizi cognitivi di opposizione, i procedimenti cautelari e i procedimenti possessori *ante causam*, oltre che i procedimenti di esecuzione mobiliare e le relative cause di opposizione, nonché quelli di volontaria giurisdizione; 3) l'isola dista circa 17 miglia marine dalla terraferma, una distanza che diventa siderale nel periodo invernale, quando le continue mareggiate rendono pesantemente disagiata la trasferta, fino a determinare, il più delle volte, la sospensione dei collegamenti con la terraferma per le avverse condizioni meteorologiche. Infatti, nel corso dell'anno 2019 risulta che sono state rinviate tre udienze penali e una decina, circa, di udienze civili a causa delle avverse condizioni meteo-marine. Il dato, in ogni caso, deve essere aggiornato alla luce delle diverse udienze, sia civili che penali, da trattare presso la sede centrale, rinviate a causa delle avverse condizioni meteo-marine che hanno, di fatto, impedito sia ai difensori sia alle parti di raggiungere la terraferma e, quindi, il tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto.

Per la sezione distaccata di Portoferraio, si osserva quanto segue: 1) l'isola d'Elba è la terza isola italiana, con una superficie di 223 chilometri quadrati, suddivisa in sette comuni (Portoferraio, Porto Azzurro, Capoliveri, Campo nell'Elba, Rio, Marciana Marina e Marciana). Ha una popolazione di circa 35.000 residenti, a cui si aggiungono stabilmente alcune migliaia di proprietari di seconde case, che frequen-

tano costantemente l'isola. Durante i mesi estivi, nel territorio sono stabilmente presenti circa 300.000-400.000 persone, con le conseguenziali criticità relative all'ordine pubblico. La particolarità dell'isola ha reso da sempre necessaria, a Portoferraio, la presenza di una sede distaccata della prefettura-ufficio territoriale del Governo di Livorno. Il porto principale (dagli altri due esistenti i collegamenti sono pochissimi) è Portoferraio, che è situato nella parte nord-orientale. Il porto di sbarco, dopo circa un'ora e un quarto di navigazione, è Piombino, che a sua volta dista circa 90 chilometri da Livorno. La durata complessiva del viaggio di sola andata, con i mezzi pubblici, è così pari a circa 5 ore (dalle ore 6.45 alle ore 11.45). Durante i sei mesi del periodo autunno-inverno, sono sempre più numerosi gli allarmi meteorologici, che comportano la sospensione totale delle corse marittime o, in ipotesi, notevoli ritardi. Si pensi che nel corso del 2018 sono risultate sospese, nella tratta Elba-Piombino, 467 corse in arrivo e, nella tratta Piombino-Elba, 471 corse in partenza. Nell'anno 2019, nel solo periodo gennaio-ottobre, sono risultate sospese, nella tratta Elba-Piombino, 368 corse in arrivo e, nella tratta Piombino-Elba, 391 corse in partenza. Pertanto, chi deve recarsi in tribunale, salvo pernottare a Livorno, dovrà ultimare la comparizione entro le ore 13.30, così da poter prendere il treno in partenza da Livorno alle ore 14.00 circa, la nave a Portoferraio e, infine, un autobus di linea fino alla propria abitazione, con rientro alle ore 19.00 circa. Complessivamente, e oggettivamente, la trasferta dall'isola d'Elba a Livorno con i mezzi pubblici non solo impedisce in maniera assoluta di raggiungere l'ufficio giudiziario prima delle ore 11.45, ma comporta una durata complessiva del viaggio di circa dodici ore. Le circostanze indicate fanno sì che risulti evidente come sia del tutto negato l'accesso alla giustizia, anche sulla base delle linee guida redatte il 21 giugno 2013 dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa; 2) l'ufficio giudiziario di Portoferraio era ed è una sede particolarmente attiva, con un contenzioso addirittura più

consistente di quello delle sedi di Piombino e di Cecina. Il carico dei procedimenti è piuttosto elevato e complesso, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, anche a causa della presenza nel territorio di una fitta rete di piccole e medie imprese, nate grazie allo sviluppo turistico. Negli anni passati erano mediamente pendenti 400 procedimenti penali e 700 procedimenti civili, oltre a 200 procedimenti tutelari e 140 procedimenti contenziosi, per un totale di circa 1.500 procedimenti. Al 30 settembre 2019, sia pure con tutte le limitazioni derivanti dalla trattazione presso la sede centrale dei procedimenti indicati e dal trasferimento a Livorno di tutto il contenzioso esistente all'atto della precedente chiusura, risultavano comunque pendenti 234 procedimenti penali, 242 procedimenti civili e 158 procedimenti rientranti nella volontaria giurisdizione (rinunce all'eredità, accettazioni con beneficio di inventario, asseverazioni di perizie); 3) a tutto ciò si aggiunga, infine, che sull'isola è presente la casa di reclusione di Porto Azzurro, che ha una capienza regolamentare di 322 posti e nella quale sono presenti alcune centinaia di reclusi, con un personale di polizia amministrativa e una forza di agenti sistematicamente sotto organico.

Va dunque ribadito il costo non solo in termini economici, ma anche di estremo disagio, che la soppressione delle citate sezioni distaccate di tribunale addoserebbe ai cittadini isolani, che costituiscono rilevanti bacini d'utenza, e alle stesse istituzioni statali e locali, con dipendenti comunali e ufficiali e agenti delle locali Forze dell'ordine costretti, come gli avvocati, ad allontanarsi dalle isole per intere giornate, lasciando sguarniti gli uffici pubblici e indebolendo il controllo dei territori. Si ricordi, infatti, che il viaggio di andata e

ritorno tra le rispettive isole e le sedi centrali dei tribunali in terraferma dura 4-5 ore e comporta una spesa costante, rilevante e – alla lunga – non sostenibile. A ciò deve aggiungersi che frequentemente, soprattutto durante l'inverno, le avverse condizioni meteo-marine determinano l'interruzione dei collegamenti marittimi impedendo materialmente il trasferimento di tale moltitudine di persone dalle isole. Inoltre, sulle isole in oggetto lo Stato non deve sopportare neppure la spesa per l'utilizzo dei palazzi di giustizia, ottenuti in comodato gratuito dagli enti comunali e, addirittura, come nel caso di Ischia, appena ristrutturati con l'impiego di capitali pubblici rilevanti (700.000 euro) e in attesa di riapertura. Per tutte queste ragioni, non può revocarsi in dubbio la necessità di mantenere detti presidi di giustizia a beneficio dei cittadini delle isole, già pesantemente penalizzati dalla loro condizione di isolani. L'efficienza dei presidi insulari dipenderà molto dalla loro stabilizzazione e da una loro maggiore autonomia rispetto alle sedi centrali dei tribunali circondariali di riferimento, le quali, già afflitte da notevoli carenze di organico, non possono destinare propri dipendenti alle sezioni distaccate. La chiusura delle sezioni distaccate insulari deve essere, quindi, assolutamente impedita, per i danni incalcolabili che arrecherebbe agli isolani, in palese contrasto con l'obiettivo – più volte ribadito in sede politica – di riavvicinare la giustizia ai cittadini, a cominciare, evidentemente, da quelli dei territori più disagiati quali sono le isole minori.

Per tali ragioni, la presente proposta di legge, composta da un articolo unico, prevede il ripristino delle sezioni distaccate dei tribunali di Ischia, di Lipari e di Portoferraio.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. All'articolo 10 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) ai commi 1, 2 e 3, le parole: « Fino al 31 dicembre 2021, » sono soppresse;

b) il comma 13 è abrogato;

c) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Ripristino delle sezioni distaccate insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0091130