

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3265

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GIULIANO, FARO, LOVECCHIO

Istituzione in Foggia di una sezione distaccata della corte di appello di Bari, di una sezione distaccata della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello, di una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari e di una sezione distaccata della direzione distrettuale antimafia di Bari, nonché modifiche all'articolo 51 del codice di procedura penale, in materia di competenza degli uffici del pubblico ministero

Presentata il 6 agosto 2021

ONOREVOLI COLLEGHI! — La provincia di Foggia, una delle più estese in Italia, presenta un territorio vasto e variegato dal punto di vista orografico e i suoi abitanti, circa 630.000, si distribuiscono in ben sessantuno comuni. Le zone geografiche che compongono la provincia sono tra loro molto diverse; si pensi alla grande e assoluta pianura del Tavoliere delle Puglie, all'impervio e selvaggio Gargano e alle zone collinari subappenniniche e appenniniche. Di fatto, è una « mini regione ». La notevole estensione della provincia e le profonde differenze orografiche e geomorfologiche delle diverse zone che la compongono fanno sì che i collegamenti tra le diverse località

siano assolutamente problematici e, purtroppo, insufficienti. Per raggiungere Bari — sede della corte di appello, della corte di assise di appello, della direzione distrettuale antimafia, della direzione investigativa antimafia e del tribunale per i minorenni — dai diversi centri della provincia di Foggia, occorre percorrere mediamente 170 chilometri circa. Distanze che salgono a oltre 230 chilometri per gli abitanti dei comuni garganici più lontani. La situazione è aggravata da un trasporto pubblico gravemente insufficiente (su gomma e su ferro) e dalle strade provinciali per lo più in pessimo stato manutentivo. Per i cittadini tutto ciò si traduce in forti disagi, in un

sensibile aggravio di costi e – di fatto – in una negazione stessa del diritto di accesso alla giustizia. Su tale aspetto si è espressa chiaramente la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa che, in data 21 giugno 2013, ha redatto le « Linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria per favorire le condizioni di accesso a un sistema giudiziario di qualità » di cui al documento CEPEJ-GT-QUAL(2013)2]; tali Linee guida rimarcano e riconoscono, da un lato, il valore dell'accesso alla giustizia in termini di vicinanza dei tribunali ai cittadini [paragrafo 1.2 del citato documento CEPEJ-GT-QUAL(2013)2] e, dall'altro, prescrivono che « Dover presenziare a un'udienza fissata la mattina presto per una persona anziana, o per una persona che non guida o non è dotata di mezzo proprio, in assenza di adeguati mezzi di trasporto pubblico, rappresentano tutte situazioni problematiche che possono influire sul diritto di equo accesso alla giustizia ». Tali circostanze si riscontrano pienamente nella provincia di Foggia.

Ma le ragioni che rendono indispensabile l'istituzione delle sezioni distaccate di alla presente proposta di legge sono anche altre, addirittura più pregnanti. In rapporto alla popolazione residente, pari a circa 630.000 abitanti secondo l'ultimo censimento, il numero delle cause penali e civili pendenti presso la corte di appello di Bari e provenienti dal tribunale di Foggia è tra i più rilevanti dell'intera regione Puglia. Tale numero rappresenta poco meno del 50 per cento rispetto al totale delle cause civili e penali che si celebrano davanti alla corte barese.

Per ciò che riguarda le cause penali, tale relevantissimo numero è dovuto anche all'affermarsi nella provincia di Foggia, dagli inizi degli anni settanta, di pericolose e spietate compagini criminose di stampo mafioso che, nel corso dei decenni, ponendo in essere una serie di attività delittuose sempre più pervicaci e invasive, hanno di fatto conseguito il controllo militare di una gran parte del territorio della provincia, con le immaginabili nefaste conseguenze per la sicurezza degli onesti citta-

dini e per lo sviluppo economico del territorio. Queste compagini criminose, secondo l'ex Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, costituiscono, nel loro insieme « una quarta mafia, con caratteristiche diverse ma altrettanto forte, organizzata e se possibile ancora più impenetrabile » rispetto alle altre mafie italiane. Un allarme simile ha lanciato il Consiglio superiore della magistratura (CSM) che nella « Risoluzione in materia di analisi del fenomeno mafioso e criticità per l'amministrazione della giustizia negli uffici giudiziari operanti nella provincia di Foggia nel settore della criminalità organizzata » di cui alla delibera del 18 ottobre 2017, evidenziava che « In taluni contesti del foggiano il radicamento socio-culturale del sistema mafioso è così forte da produrre una generalizzata e assoluta omertà che, talvolta, trasmoda nella connivenza se non addirittura nel consenso »; inoltre, secondo il CSM, si registra una « capillare presenza sul territorio di clan che ricorrono alla estrema violenza come abituale metodo dell'operatività delittuosa, il che ha determinato nella società civile un forte assoggettamento al crimine, che, sul versante giudiziario, si traduce in comportamenti omettosi delle vittime con conseguenti difficoltà investigative e di accertamento giudiziale (...). Le denunce sono pressoché inesistenti e i pochi cittadini che le presentano quasi sempre in sede processuale ritrattano. (...) Gli imprenditori, nel corso degli anni, sono passati da un assoggettamento estorsivo di tipo violento, ad un atteggiamento di volontaria sottomissione al sistema mafioso: spesso, infatti, è lo stesso imprenditore che si reca autonomamente dal mafioso per pagare il pizzo, anticipandone in tal modo la richiesta. E all'origine di tali iniziative degli imprenditori non vi è la finalità di lucrare vantaggi, ma la consapevolezza che l'agibilità del percorso esistenziale, economico, sociale e familiare non può affrancarsi dalla protezione mafiosa (...). La mafia garganica si presenta come particolarmente cruenta e non si accontenta di uccidere, usando di norma cancellare anche la memoria della vita soppressa. I cadaveri infatti sono spesso bruciati o buttati nelle

grave, veri e proprii cimiteri di mafia (...). Il fenomeno mafioso è, quindi, nell'insieme, compatto, feroce, profondamente radicato sul territorio, su cui esercita un vero e proprio controllo militare». Nonostante tali univoche analisi da parte dei massimi organismi antimafia, circa il pericolo costituito dai pericolosi e violentissimi sodalizi mafiosi foggiani, le condanne definitive comminate ai sensi dell'articolo 416-*bis* del codice penale sono poche. Questa circostanza, nonostante lo sforzo profuso dalla magistratura e dalle Forze dell'ordine, trae origine soprattutto dalla mancanza sul territorio di sedi – autonome o distaccate – della corte di appello, della direzione distrettuale antimafia e della direzione investigativa antimafia. Infatti, la circostanza che sia i giudicanti (di appello) sia i pubblici ministeri (della direzione distrettuale antimafia) si trovino lontano dai luoghi dove si consumano i reati menzionati, ha una ricaduta negativa sulle attività di indagine e sull'esito dei relativi processi. Dello stesso avviso è il CSM, come evidenziato nella citata risoluzione del 18 ottobre 2017. Al contrario, la presenza di tali organismi negli stessi territori in cui la mafia opera e, quindi, la conseguente e più penetrante opera di indagine e di conoscenza delle attività criminose renderebbero meno probabile il mancato riconoscimento dei reati di associazione mafiosa, come purtroppo è accaduto molte volte anche nel recente passato.

Tali valutazioni trovano, infine, ampio consenso da parte della cittadinanza – che chiede legalità, giustizia e sicurezza – e da parte degli enti locali. A tale ultimo proposito, il consiglio provinciale, prima e, poi, ben trentasei comuni della provincia di Foggia, che rappresentano l'85 per cento circa della popolazione residente in provincia – pungolati e coinvolti dal comitato di volontariato « Appelliamoci ! » – hanno deliberato, tutti all'unanimità, a partire dal mese di maggio 2017, in merito alla richiesta di istituire a Foggia sezioni distaccate della corte di appello e della direzione distrettuale antimafia di Bari, nonché una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari e infine una sezione ope-

rativa dislocata della direzione investigativa antimafia. Le compagini mafiose rappresentano un estremo pericolo per la collettività e costituiscono un elemento di elevata distorsione del complesso delle attività economiche. È quindi necessario che lo Stato risponda a queste minacce con l'istituzione a Foggia di presidi idonei a contrastarle adeguatamente, sia sotto il profilo della prevenzione sia sotto l'aspetto della repressione. Risponde a tale esigenza l'istituzione di una sezione distaccata della direzione distrettuale antimafia che, come è noto, è realizzabile solo dove esista una corte di appello. Per tale motivo, la presente proposta di legge prevede alcune modifiche all'articolo 51 del codice di procedura penale. Un altro aspetto di cui tenere conto riguarda il tribunale per i minorenni, la cui mancanza a Foggia, unitamente alla mancanza di adeguate strutture per la rieducazione dei minori, causa notevoli disagi alle famiglie – spesso poco abbienti – nonché agli stessi minori a cui, di fatto, a causa della distanza dalla sede di Bari, viene precluso un sistema relazionale con le famiglie di provenienza e quindi un più efficace percorso rieducativo. La presente proposta di legge, oltre che necessaria, è del tutto coerente con pregresse modalità di intervento già adottate dal legislatore il quale, in sede di emanazione di decreti legislativi, ha operato interventi mirati per specifici territori, laddove le circostanze ne giustificavano l'adozione.

È opportuno rimarcare che la Corte costituzionale, chiamata a giudicare la legittimità delle norme aventi per oggetto la geografia giudiziaria, non ha mai contestato la legittimità delle disposizioni solo perché erano limitate a un singolo territorio. Inoltre, il Giudice delle leggi non ha mai posto in dubbio la legittimità di leggi volte a incidere sull'assetto complessivo o sulla dislocazione nel territorio di loro sezioni distaccate, nonché sull'organizzazione degli uffici giudiziari di primo e di secondo grado. Infatti, con le sentenze n. 237 del 24 luglio 2013, n. 15 del 30 gennaio 2014 e n. 232 del 3 novembre 2016, la Corte ha ribadito la ragionevolezza dell'impianto complessivo e generale di riforma

realizzato con il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e con il successivo decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, chiarendo che la riorganizzazione del sistema giudiziario deve essere coordinata e ispirata a una visione globale. Con la sentenza 27 gennaio 2015, n. 5, la Corte ha inoltre statuito l'inammissibilità di quesiti referendari aventi ad oggetto l'abrogazione dell'intero testo di riorganizzazione della geografia giudiziaria, nel presupposto che qualora ciò si fosse determinato, non ne sarebbe discesa la reviviscenza della previgente organizzazione, derivandone al contrario un insostenibile vuoto di disciplina. È appena il caso di sottolineare, tuttavia, che questi orientamenti del giudice costituzionale, che pure possono intendersi come pronunce legittimanti i criteri ispiratori della riforma degli uffici giudiziari del biennio 2011-2012, non pongono preclusioni a interventi di correzione e di modifica quali quelli previsti dalla presente proposta di legge; non a caso, essa resta

motivata da puntuali presupposti ed esigenze di politica criminale, di contrasto delle organizzazioni delinquenti e di garanzia dell'effettività dei diritti fondamentali della cittadinanza. Essa non stride neanche nel merito, peraltro, con i criteri direttivi e con i principi alla base della legge di delega 14 settembre 2011, n. 148, che ha riarticolato nel territorio le risorse e gli uffici giudiziari.

Da tutte queste considerazioni prende spunto la presente proposta di legge, che si sottopone alla vostra cortese attenzione, per l'istituzione a Foggia di una sezione distaccata della corte di appello di Bari, di una sezione distaccata della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello, di una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari e, infine, di una sezione distaccata della direzione distrettuale antimafia. Per tutto quanto evidenziato, si auspicano un esame e un'approvazione in tempi brevi della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita in Foggia una sezione distaccata della corte di appello di Bari, con giurisdizione sul circondario del tribunale di Foggia.

2. È istituita in Foggia una sezione distaccata della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello, nella cui circoscrizione è compreso il circolo della corte di assise di Foggia.

Art. 2.

1. È istituita in Foggia una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari, con giurisdizione sul territorio di cui all'articolo 1, comma 1.

Art. 3.

1. All'articolo 51 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3-*bis* è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Ove il distretto comprenda una sezione distaccata di corte di appello, quando si tratta di procedimenti per i delitti previsti dal presente comma, le funzioni indicate nel comma 1, lettera *a)*, sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo della sezione distaccata nel cui ambito ha sede il giudice competente »;

b) al comma 3-*ter* è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La stessa facoltà, se ne fa richiesta il procuratore che esercita le funzioni nella sede della sezione distaccata della corte di appello, è attribuita all'avvocato generale presso la sezione distaccata della corte di appello ».

Art. 4.

1. Il Ministro della giustizia, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede a determinare, con proprio decreto da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la pianta organica e il personale dipendente necessario al funzionamento delle sezioni distaccate di cui agli articoli 1 e 2 e il contestuale trasferimento delle risorse umane e strumentali da altre sedi, ridefinendo le dotazioni organiche delle stesse. Dall'attuazione del primo periodo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Con il decreto di cui al comma 1 del presente articolo, il Ministro della giustizia stabilisce, altresì, la data di inizio del funzionamento delle sezioni distaccate di cui agli articoli 1 e 2, prevedendo, comunque, la loro attivazione entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

1. Alla data di istituzione delle sezioni distaccate di cui agli articoli 1 e 2, gli affari civili e penali pendenti dinanzi alla corte di appello di Bari e appartenenti, per ragioni di territorio, alla competenza della sezione distaccata in Foggia della corte di appello, della sezione distaccata in Foggia della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello o della sezione distaccata in Foggia del tribunale per i minorenni di Bari sono devoluti alla cognizione delle citate sezioni distaccate.

2. Le disposizioni del comma 1 non si applicano alle cause civili nelle quali, alla data di cui al medesimo comma 1, siano già state precisate le conclusioni ai sensi dell'articolo 352 del codice di procedura civile, ai procedimenti penali nei quali il decreto di citazione per il giudizio di appello sia stato notificato a tutte le parti, nonché ai procedimenti di volontaria giurisdizione in corso.

Art. 6.

1. Per l'adozione delle misure necessarie per sostenere l'istituzione, la fase iniziale

delle attività e il funzionamento a regime delle sezioni distaccate di cui agli articoli 1 e 2 è autorizzata la spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2021 e di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022.

2. Agli oneri di cui al comma 1 del presente articolo si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.



18PDL0158470