



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI NAPOLI

Alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati

MEMORIA ISTITUZIONALE SUL DISEGNO DI LEGGE C. 2646 Governo

recante “Disposizioni in materia di circoscrizioni giudiziarie”

con specifico riferimento alla stabilizzazione delle sezioni distaccate insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio

Il sottoscritto avv. Carmine Foreste, in qualità di *Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli*, in relazione all'Atto Camera n. 2646 (Disegni di legge d'iniziativa governativa in materia di circoscrizioni giudiziarie), formula le seguenti osservazioni con specifico riferimento alla stabilizzazione delle sezioni distaccate insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio.

Il quadro costituzionale: l'insularità come principio di uguaglianza sostanziale.

La recente modifica dell'**articolo 119 della Costituzione** ha segnato un passaggio di fondamentale rilievo nel rapporto tra la Repubblica e i territori insulari. Il dettato costituzionale non si limita più a una generica considerazione delle isole, ma impone oggi il riconoscimento esplicito delle loro peculiarità, vincolando il legislatore all'adozione di misure idonee a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

In questo nuovo scenario, la questione della presenza stabile di uffici giudiziari nelle isole non può essere affrontata come un tema meramente organizzativo o come una variabile secondaria della geografia giudiziaria. Essa attiene, al contrario, alla concreta possibilità per i cittadini di esercitare diritti fondamentali di rango primario, a partire dal diritto di difesa (art. 24 Cost.) e dall'effettività della tutela giurisdizionale.

L'art. 119 Cost., nella sua formulazione vigente, offre un chiaro fondamento per interventi legislativi differenziati. La previsione esprime un principio di riequilibrio territoriale che consente e richiede misure specifiche per ridurre gli effetti negativi della discontinuità geografica. In tale prospettiva, la stabilizzazione delle sezioni distaccate insulari costituisce una misura pienamente coerente con il dovere della Repubblica di garantire pari opportunità di accesso ai servizi essenziali.

Giustizia di prossimità ed effettività del diritto di difesa

La giustizia, per sua natura, è uno dei servizi pubblici più sensibili alla distanza fisica e alle difficoltà logistiche di spostamento. Laddove il collegamento con il continente è strutturalmente complesso, l'accesso all'ufficio giudiziario non può dipendere da assetti precari o da proroghe temporanee e ripetute.

Per le comunità insulari, la prossimità dell'ufficio giudiziario è la condizione concreta per il rispetto dell'uguaglianza sostanziale. Spostamenti prolungati, costi economici gravosi, incertezza strutturale dei collegamenti marittimi e complessità logistiche incidono

direttamente sulla possibilità di *partecipare attivamente ai procedimenti, di conferire agevolmente con il proprio difensore, di presenziare alle udienze, di ottenere una tutela giurisdizionale tempestiva ed efficace.*

Ne deriva che la presenza di un presidio giudiziario stabile non realizza un privilegio territoriale, ma costituisce lo strumento indispensabile per garantire l'effettività del diritto di difesa e l'accessibilità al servizio giustizia. La continuità organizzativa degli uffici giudiziari nelle isole è funzionale non solo all'efficienza amministrativa, ma alla credibilità stessa della risposta dello Stato nei territori più esposti ai disagi dell'insularità.

L'insostenibilità del regime di precarietà e l'analisi dei flussi di contenzioso

Le reiterate proroghe che hanno interessato negli anni gli uffici giudiziari insulari hanno prodotto un quadro di incertezza incompatibile con una programmazione stabile delle risorse, del personale e delle funzioni. Tale situazione di provvisorietà prolungata ha inevitabilmente indebolito l'organizzazione del servizio, generando gravi difficoltà gestionali e rischiando di tradursi in un progressivo decremento della qualità dell'accesso alla giustizia per le popolazioni interessate.

A dimostrazione della vitalità, della necessità e del carico di lavoro oggettivo che grava su tali presidi, l'analisi dei flussi relativi ai procedimenti evidenzia trend di crescita significativi e costanti, che escludono qualsiasi natura "marginale" di tali uffici.

A titolo esemplificativo, l'andamento dei carichi di lavoro rileva i seguenti dati: per l'**anno 2025** Si è registrato il superamento della soglia dei **350 nuovi procedimenti iscritti**, ai quali si cumulano i sub-procedimenti, quantificabili in circa **100 unità su base annua; per l'anno 2026 (dato parziale aggiornato al mese corrente)**, si attestano già **162 nuove iscrizioni**, con una proiezione in linea con i trend storici, a cui si aggiungono, allo stato, circa **40 sub-procedimenti**.

Tali evidenze numeriche confermano come la domanda di giustizia nei territori insulari sia stabile, rilevante e meritevole di una risposta strutturale, non più demandabile a interventi tampone di natura temporanea.

Per le ragioni esposte, si ritiene non più differibile l'introduzione di una disciplina di stabilizzazione definitiva delle sezioni distaccate insulari, che sia necessariamente accompagnata da un adeguato e stabile assetto di personale (magistrati e personale amministrativo), mezzi e risorse strumentali.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si rende improcrastinabile il **riconoscimento del carattere strategico** delle sezioni distaccate insulari all'interno del sistema complessivo della giustizia di prossimità, **la stabilizzazione definitiva** della loro presenza sul territorio, superando il regime delle proroghe annuali, **l'adeguate dotazioni organiche e strumentali**, parametrize ai reali flussi di causa rilevati, **garantendo** che l'organizzazione degli uffici sia pienamente conforme ai principi costituzionali di effettività della tutela, accessibilità del servizio e pari trattamento dei cittadini residenti nelle isole.

Napoli, 24 giugno 2026



Il Presidente

Carmine Foreste



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI NAPOLI

Alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati

PROPOSTA DI EMENDAMENTO AGLI ARTICOLI 3 E 7 DEL DISEGNO DI LEGGE C. 2646 Governo recante "Disposizioni in materia di circoscrizioni giudiziarie"

Il sottoscritto avv. Carmine Foreste, in qualità di *Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli*, in relazione all'Atto Camera n. 2646 (Disegni di legge d'iniziativa governativa in materia di circoscrizioni giudiziarie),

propone

il seguente emendamento volto a ripristinare la competenza territoriale storica del Tribunale di Napoli, assorbendo nuovamente i territori precedentemente confluiti nel circondario del Tribunale di Napoli Nord.

L'intervento normativo principale si inserisce all'**articolo 3** del disegno di legge (rubricato "*Ripristino di uffici giudiziari*"), il quale già prevede il ripristino di uffici soppressi e rimodulazioni territoriali; quindi, **all'articolo 3, dopo il comma 4, inserire i seguenti:**

«4-bis. Al fine di garantire una più efficiente gestione del contenzioso e di riequilibrare i carichi di lavoro degli uffici giudiziari del distretto della Corte di Appello di Napoli, è ripristinata la pregressa competenza territoriale del Tribunale di Napoli relativamente ai territori dei comuni confluiti nel circondario del Tribunale di Napoli Nord ai sensi del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155.

4-ter. Con decreto del Ministro della Giustizia, da adottare entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentito il Consiglio Superiore della Magistratura e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati territorialmente competente, sono definite le modalità di trasferimento delle pendenze, la rimodulazione delle piante organiche del personale di magistratura e amministrativo e le misure transitorie necessarie ad assicurare la continuità dei servizi giudiziari senza soluzione di continuità.»

Poiché il disegno di legge incide direttamente sulle tabelle di competenza geografica, l'approvazione del ripristino richiede una modifica coordinata all'**Articolo 7, nei seguenti termini:**

All'articolo 7, comma 1,

sostituire le parole

«limitatamente ai distretti di corte d'appello di Firenze, L'Aquila, Messina, Napoli, Torino, limitatamente al circondario di Torino e Venezia»

con le seguenti:

*«limitatamente ai distretti di corte d'appello di Firenze, L'Aquila, Messina, Napoli, **provvedendo alla ridefinizione dei circondari dei Tribunali di Napoli e Napoli Nord**, Torino, limitatamente al circondario di Torino e Venezia».*

LE MOTIVAZIONI DELLA PROPOSTA DI EMENDAMENTO

L'emendamento si uniforma alla *ratio* complessiva della riforma Nordio-Zangrillo-Giorgetti, la quale punta a riconsiderare l'assetto geografico del d.lgs. 155/2012 alla luce dell'esperienza maturata e degli indicatori di performance e criminalità dei singoli bacini di utenza. Il riassorbimento risponde all'esigenza di razionalizzare la distribuzione della domanda di giustizia nell'area metropolitana di Napoli, ottimizzando le risorse infrastrutturali e organiche già parzialmente riviste dal provvedimento.

A tal fine, si consideri che il **Tribunale di Napoli Nord** è stato istituito nel quadro della riforma della geografia giudiziaria nazionale tramite il **Decreto Legislativo 7 settembre 2012, n. 155** (*"Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero"*), emanato in attuazione della legge delega n. 148/2011. L'ufficio giudiziario è diventato ufficialmente operativo il **13 settembre 2013**. Nonostante la denominazione **Napoli Nord**, la sede principale si trova ad **Aversa** (CE) in provincia di Caserta, all'interno dello storico Castello Aragonese.

L'istituzione del Tribunale di Napoli Nord è stata inficiata da rilevanti errori di impostazione che derivati dalla **violazione della legge delega** n. 148/2011, nella parte che prevedeva che il riequilibrio territoriale avvenisse tra uffici limitrofi *all'interno della stessa area provinciale*. L'accorpamento a Napoli Nord di un'intera area della Provincia di Napoli e di Caserta (l'ex Sezione distaccata di Aversa) ha violato questo principio, creando un tribunale con competenza su due province diverse.

La riforma del 2012 ha ridisegnato i confini del **Tribunale di Napoli** (con sede al Centro Direzionale) trasferendo gran parte dell'hinterland settentrionale al neonato tribunale aversano. I seguenti comuni della città metropolitana di Napoli appartenevano storicamente al Tribunale di Napoli e sono confluiti nel circondario di Napoli Nord: Afragola, Arzano, Caivano, Calvizzano, Cardito, Casandrino, Casavatore, Casoria, Crispano, Frattamaggiore, Frattaminore, Giugliano in Campania, Grumo Nevano, Marano di Napoli, Melito di Napoli, Mugnano di Napoli, Qualiano, Sant'Antimo, Villaricca. (*Nota: Il circondario di Napoli Nord è completato da altri 19 comuni della provincia di Caserta, tra cui la stessa Aversa, precedentemente sotto il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere*).

A seguito della rimodulazione, la competenza del Tribunale di Napoli si concentra oggi sulla **sede Centrale** (Napoli, Pozzuoli, Quarto, Bacoli, Monte di Procida, Procida, Capri, Anacapri, Portici, San Giorgio a Cremano, Ercolano) e sulla **sezione Distaccata di Ischia** (Ischia, Barano d'Ischia, Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno, Serrara Fontana).

Nato con l'obiettivo di decongestionare le sedi limitrofe, il **Tribunale di Napoli Nord** ed i relativi **Uffici del Giudice di Pace** (Marano, Afragola, Casoria, Fratta e la stessa sede centrale) hanno manifestato da subito profonde sofferenze istituzionali, tanto da portare alla soppressione dell'Ufficio del Giudice di Pace di Marano e di Afragola ed alla paralisi dell'Ufficio del Giudice di Pace di Napoli Nord. Tali sofferenze sono collegabili a quattro macro-aree di criticità:

1. **La Sproporzione del bacino d'utenza, in quanto** serve circa un milione di **abitanti** in un territorio ad altissimo tasso di contenzioso e densità criminale, a fronte di una pianta organica originaria sottostimata.
2. **La Carenza e turnover del personale, in quanto** si registra una scopertura cronica del personale amministrativo (30-40%) e una forte "fuga" dei magistrati verso sedi meno esposte, con conseguente massiccia presenza di magistrati di prima nomina (M.O.T.).
3. **I Limiti logistici, considerato che** il Castello Aragonese di Aversa, pur prestigioso, sconta una grave insufficienza di spazi fisici per aule, uffici e archivi.

4. **Le ripercussioni sui tempi della giustizia, a causa degli** slittamenti importanti nel settore civile/lavoro e ruoli saturi nel penale.

Il dibattito sul possibile ripristino delle vecchie competenze territoriali (riportando i 19 comuni sotto Napoli) assume particolare rilievo dal punto di vista della **giustizia di prossimità, anche con riferimento al profilo dei trasporti e dei flussi, in quanto** molti comuni dell'area nord (es. Casoria, Marano, Mugnano, Afragola) sono strutturalmente e storicamente gravitanti su Napoli. Il Centro Direzionale è spesso meglio collegato e più facilmente raggiungibile tramite linee ferroviarie e metropolitane rispetto ad Aversa. In quest'ottica, il rientro a Napoli avvicinerrebbe fisicamente il cittadino e il professionista ai flussi di mobilità naturali.

Infine, i casi dell'ufficio del **Giudice di Pace di Marano e di Afragola** (e dei loro circondari densamente popolati) sono emblematici, le difficoltà strutturali ed economiche dei Comuni nel sostenere i costi del personale e della gestione dei presidi periferici provocano costanti interruzioni del servizio. **Si verificheranno conseguenze catastrofiche quando uffici come Marano ed Afragola con migliaia di fascicoli si riversano sull'Ufficio del Giudice di Pace ministeriale di Napoli Nord ad Aversa, già saturo.**

Napoli, 24 giugno 2026



Il Presidente

Carmine Foreste