



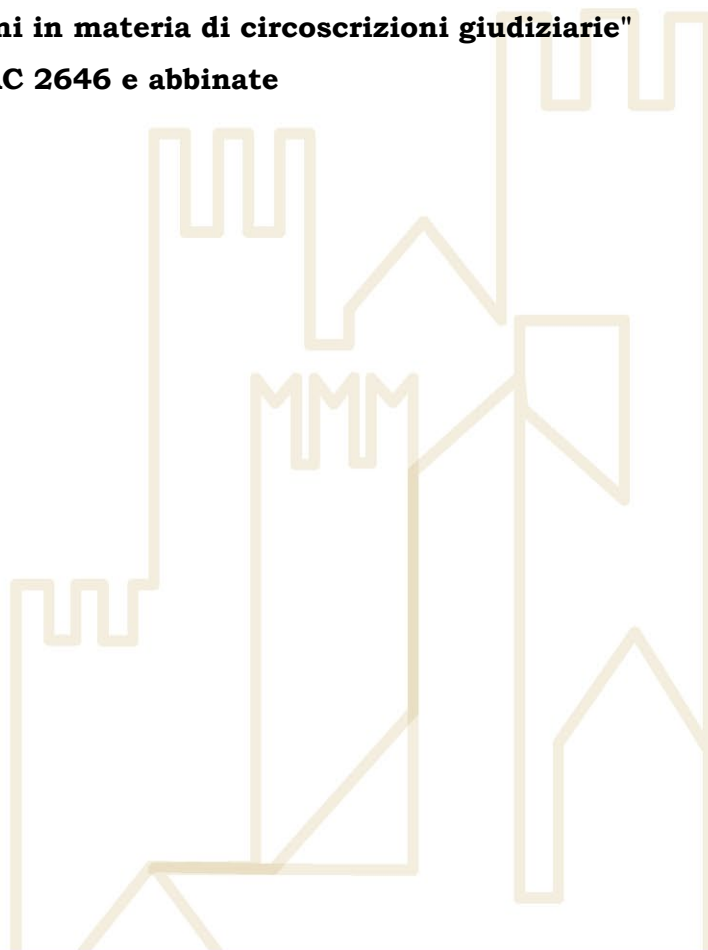
MEMORIA

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione Giustizia

PDL recante "Disposizioni in materia di circoscrizioni giudiziarie"

AC 2646 e abbinate



Premessa

ANCI ha seguito con particolare attenzione il percorso di riforma dell'assetto degli uffici giudiziari nel nostro Paese ed il relativo impatto sul sistema dei Comuni, avviato 15 anni fa con le previsioni dell'art. 1 della L. 148/2011, che si era posto l'obiettivo di realizzare risparmi di spesa ed incremento di efficienza. In attuazione di quella norma, che aveva delegato il Governo a rivedere la geografia giudiziaria, sono stati adottati nel 2012 due distinti decreti legislativi: il d.lgs. 155/2012 relativo al riordino dei tribunali ordinari ed il d.lgs. 156/ 2012, relativo al riordino degli uffici del giudice di pace.

In particolare, rispetto ad una situazione iniziale di 165 tribunali ordinari (più il tribunale di Giugliano, mai effettivamente entrato in attività), nel 2012 stata prevista la soppressione di 31 Tribunali, di 220 Sezioni distaccate e 667 uffici dei giudici di pace.

È ora all'esame della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati il disegno di legge di iniziativa governativa A.C. 2646 recante *“Disposizioni in materia di circoscrizioni giudiziarie”*, al quale sono state abbinate nel corso dell'esame in sede referente, alcune delle proposte legislative pervenute in Parlamento ad iniziativa di varie Regioni italiane sia nella presente legislatura che nella precedente, a partire dalla prima presentata dall'Abruzzo. Al disegno di legge governativo sono state infatti abbinate le seguenti proposte di legge: C. 360 Consiglio Regionale dell'Abruzzo, C. 553 Scutellà, C. 636 Consiglio Regionale della Lombardia, C. 642 Consiglio Regionale della Calabria, C. 766 Consiglio Regionale della Campania, C. 1065 Maschio, C. 1166 Consiglio Regionale dell'Umbria, C. 1213 Consiglio Regionale della Puglia, C. 1404 Consiglio Regionale del Veneto, C. 1661 Morrone, C. 1831 Maschio, C. 2260 Consiglio Regionale delle Marche, C. 2457 Assemblea Regionale Siciliana, C. 2699 Pellegrini e C. 2770 Perantoni.

Il disegno di legge governativo rappresenta una prima ed importante risposta alla necessità di rivedere la riforma della geografia giudiziaria attuata nel 2012, che ha inciso pesantemente sull'accesso alla giustizia e sull'assetto dei presidi giudiziari nel Paese, senza realizzare in modo soddisfacente gli obiettivi di risparmio di spesa e di maggiore efficienza che ne costituivano la ratio ispiratrice nell'ottica della c.c. *“spending review”*.

L'aspetto significativo è che il Governo ha inteso recepire le indicazioni che nel corso degli anni sono pervenute dagli enti locali. Regioni, Province Comuni ma anche associazioni e Ordini forensi hanno segnalato in questi anni criticità strutturali nel sistema giustizia chiedendo una rivisitazione della riforma della geografia giudiziaria del 2012.

È dunque evidente che dal basso e in particolare da numerose realtà territoriali emerge il bisogno di una maggiore attenzione alla giustizia di prossimità, nell'ottica di non allontanare i cittadini dal c.d. servizio giustizia e non privarli dei fondamentali presidi di legalità.

Le criticità della riforma della geografia giudiziaria del 2012

La riforma del 2012 ha comportato la soppressione di 31 Tribunali e di 220 Sezioni distaccate, con conseguente aumento della dimensione media degli uffici e delle distanze dai presidi giudiziari, come evidenziato anche da uno studio della Banca d'Italia del marzo 2025.

- L'accesso alla giustizia è diminuito: l'aumento medio della distanza dai tribunali ha ridotto la domanda di giustizia (un +5 km di distanza si associa a circa il -6% di procedimenti iscritti), con effetti concentrati nelle materie “di prossimità” e cioè

attinenti ai diritti di proprietà (es. cause condominiali) o alla responsabilità extracontrattuale (ad es. incidenti stradali).

- I miglioramenti di efficienza non si sono realizzati anche per le difficoltà organizzative delle strutture accorpanti.

La riforma del 2012 ha allontanato la giustizia dai cittadini, soprattutto nelle aree interne e periferiche, in territori montani o con infrastrutture deboli (Abruzzo, Calabria, Marche, Campania, Puglia, Veneto, Sicilia), generando un vuoto percepito in termini di legalità, sicurezza e tutela dei diritti. A fronte di ciò non vi è stato un apprezzabile guadagno in termini di funzionalità e tempi dei procedimenti, né di risparmi effettivi e stabili di spesa. Nelle proposte di iniziativa regionale abbinate alla proposta governativa ricorrono alcuni tratti comuni:

- la denuncia dell'aumento dei costi sociali e privati di accesso alla giustizia, specie per i cittadini residenti in aree interne e marginali, spesso servite da reti viarie e ferroviarie inadeguate;
- la constatazione che la riforma del 2012 «non ha conseguito né risparmi di spesa, né maggiore efficienza della giurisdizione», avendo anzi contribuito al calo del contenzioso nelle aree interessate e alla congestione degli uffici accorpanti;
- la richiesta di ripristinare, almeno in parte, tribunali sub-provinciali soppressi o di istituire nuovi tribunali in aree ad alta densità produttiva (es. pedemontana veneta), al fine di coniugare prossimità, specializzazione e capacità di smaltimento.

Il disegno di legge d'iniziativa governativa A.C. 2446

Il disegno di legge d'iniziativa governativa A.C. 2646 segna un deciso e proficuo cambio di rotta rispetto alla logica dei tagli lineari del 2012 con un'impostazione che non mira a cancellare in toto la riforma del 2012, ma a correggerne le distorsioni più evidenti con interventi puntuali e con una delega costruita su criteri che cercano di equilibrare e contemperare efficienza, economia di scala e accesso alla giustizia.

L'articolazione del provvedimento in due componenti appare logica e coerente rispetto agli obiettivi indicati nella documentazione illustrativa.

Da una parte **misure immediatamente precettive**, volte a:

- **rendere strutturale e definitivo il mantenimento dei quattro Tribunali sub-provinciali abruzzesi di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto** che la riforma del 2012 aveva formalmente soppresso, ma che non sono mai stati effettivamente chiusi per effetto di ripetute proroghe;
- **stabilizzare le sezioni distaccate insulari (Ischia, Lipari, Portoferraio)**, anch'esse oggetto di sospensione della soppressione e rimaste operative per esigenze di servizio e di collegamento con territori insulari particolarmente esposti;
- **istituire il Tribunale e la Procura della Repubblica di Bassano del Grappa**, rispondendo alle gravi criticità segnalate nell'area della pedemontana veneta, dove la concentrazione del contenzioso presso il Tribunale di Vicenza ha prodotto tempi di definizione in primo grado più lunghi rispetto al periodo anteriore alla soppressione del Tribunale di Bassano e ha inciso negativamente su un distretto produttivo di primaria rilevanza nazionale.

Da un'altra parte **una delega al Governo per la revisione della geografia giudiziaria** prevista all'art. 1 con criteri che, alla luce delle analisi disponibili, mirano a:

- tenere conto non solo dei carichi di lavoro e della dimensione demografica, ma anche delle specificità territoriali, delle condizioni infrastrutturali, della presenza di aree interne, montane e insulari, e del tasso di criminalità organizzata;
- recuperare la dimensione della “prossimità della giustizia”, in linea con le linee guida CEPEJ (Commissione europea per l'efficienza della giustizia) del 2013 e con l'art. 10 TUE (Trattato sull'Unione Europea), che valorizzano la giustizia di prossimità come elemento essenziale dello Stato di diritto;
- consentire aperture mirate o ripristini selettivi di uffici giudiziari laddove, sulla base di indicatori oggettivi e valutazioni di impatto, si riscontri che l'attuale assetto produce squilibri non compensati da reali guadagni di efficienza

Focus isole minori e Abruzzo

La previsione specifica per le Sezioni Distaccate di Lipari, Ischia e Portoferraio si inserisce nell'ottica evidente di non privare dette isole di un servizio fondamentale dato che i cittadini avrebbero evidenti difficoltà nell'esercitare i propri diritti laddove dovessero recarsi sulla terraferma.

Per quanto riguarda l'Abruzzo, il d.lgs. 7 settembre 2012 n.155 aveva previsto la soppressione dei Tribunali di Avezzano, Sulmona, Lanciano e Vasto e relative Procure della Repubblica, con accorpamento dei primi due al Tribunale di L'Aquila e degli altri due al Tribunale di Chieti. Per le circoscrizioni di L'Aquila e di Chieti però la riforma non è mai divenuta effettiva: l'art. 11, comma 3, d.lgs. 155/2012 ha inizialmente rinviato al 2015 l'efficacia delle soppressioni per le condizioni di inagibilità post-sisma, rinvio poi prorogato più volte (2015, 2018, 2020, 2021, 2022, 2024, 2025, 2026) sino al differimento al 1° gennaio 2027 disposto dal D.L. n. 117/2025.

Nel corso di questi anni questi Tribunali e le relative Procure hanno continuato a funzionare in modo efficiente senza soluzione di continuità, con successivi interventi del legislatore a riconoscerne in concreto l'irrinunciabilità.

In particolare, rileva che le ultime proroghe non sono state più concesse per le ragioni connesse ai sismi del 2009 e del 2016, bensì proprio in vista della rivisitazione della riforma del 2012.

Tali Tribunali non hanno avuto problemi di organico di magistrati e per quanto riguarda il personale amministrativo hanno avuto scoperture di poco superiori alla media nazionale senza che ciò ne abbia minato la funzionalità e l'efficienza.

Quindi opportunamente la proposta governativa A.C. 2646 prende atto di questa realtà e, all'art. 3, comma 1, dispone il ripristino nel distretto dell'Aquila dei Tribunali di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto e delle relative Procure, trasformando una situazione provvisoria in scelta normativa stabile.

Inoltre, si evidenzia un ulteriore aspetto: il d.lgs. 155/2012 prevedeva all'art. 10 una clausola di invarianza in base alla quale gli accorpamenti dovevano essere effettuati senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Si segnala che i palazzi di giustizia di L'Aquila e Chieti sono strutture inadeguate ad accogliere magistrati, personale di cancelleria, addetti UNEP, attrezzature ed archivi provenienti dai Tribunali che dovrebbero essere accorpati (Avezzano e Sulmona a L'Aquila – Lanciano e Vasto a Chieti). Da questo ultimo punto di vista basti considerare che il solo Tribunale di Avezzano ha un carico di lavoro pari a quello di L'Aquila. Da ciò deriva che l'accorpamento – che questo disegno di

legge scongiura definitivamente – dovrebbe comportare aumenti di spesa per la costruzione e/o la locazione di nuovi immobili in contrasto con il citato art. 10.

D'altro canto, la Relazione tecnica allegata al disegno di legge A.C. 2646 prevede un onere annuale di funzionamento per i quattro Tribunali citati di € 200.000 ciascuno che rappresenta un onere sicuramente sopportabile a fronte del ritorno che se ne ricava sotto il profilo dei vantaggi per cittadini ed imprese. Anche per le Sezioni distaccate delle isole minori è previsto un onere annuo per il funzionamento di € 50.000 ciascuna che appare assolutamente sostenibile.

Inoltre, rileva che i quattro Tribunali in questione, ovvero quelli di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto, servono un territorio pari a più della metà del territorio della regione e, peraltro, quello più complesso sul piano orografico, con diverse zone montane e con distanze significative dalle città sede degli eventuali Tribunali accorpanti. Basti pensare che, ad esempio, Sulmona sarebbe la città più distante d'Italia dal Tribunale accorpante dell'Aquila. Senza trascurare i gravi rischi di infiltrazioni malavitose sul versante meridionale della Regione, segnalati nella Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello nella ultima Relazione in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario.

La loro soppressione renderebbe assai problematica l'attuazione di recenti riforme come quella sulla giustizia riparativa su cui ANCI ha lavorato alacremente con il Ministero della Giustizia per l'individuazione dei primi centri di giustizia riparativa e ciò anche nell'ottica di aumento degli stessi, con la consapevolezza che senza tribunali di prossimità la giustizia riparativa non potrà funzionare, specie nei territori più fragili.