

Geografia giudiziaria: tagli lineari delle Corti di Appello e resurrezione dei tribunali soppressi
Articolo 02.01.2015 ([Giuseppe Agozzino](#))

Sommario

- [Il programma Ministeriale per la seconda riforma della geografia giudiziaria](#)
- [Il Disegno di legge delega di riordino della geografia giudiziaria. Atto Senato 1640](#)
- [La ratio del DDL: la riviviscenza degli uffici giudiziari soppressi](#)
- [Le linee guida del CEPEJ e le contraddizioni del DDL](#)
- [I “nuovi criteri” per la seconda riforma della geografia giudiziaria](#)
- [Il parametro efficientista 100.000 + 4.000](#)
- [Le spese a carico dei Comuni: contraddizione tra DDL 1640 e DDL Legge di Stabilità](#)
- [La soppressione delle Corti di Appello e delle sezioni staccate dei TAR](#)
- [L'esempio paradigmatico della Sicilia: Il Tribunale di Montagna](#)
- [Conclusioni](#)

Il programma Ministeriale per la seconda riforma della geografia giudiziaria

È in corso il programma del Ministero volto alla revisione degli uffici giudiziari delle Corti di Appello. Il programma fa riferimento a due atti: a) la relazione tecnica del 13.8.2014 e b) l'atto di indirizzo politico del 5.9.2014. Ma va subito precisato che lo stesso Ministero in più occasioni informali ha poi ribadito “in concreto” il programma generale.

In entrambi i documenti citati, il Guardasigilli riferisce che le Corti di Appello vanno ridotte anche per mezzo della revisione di una regola base della c.d. prima riforma della geografia giudiziaria ([L.148/2011](#) e [D.lgs. 155 e 156/2012](#)), c.d. “regola dei tre tribunali per distretto”, nel senso precisato dal Ministro di:

- «portare a conseguente compimento la ristrutturazione del sistema giudiziario, coinvolgendo nella revisione anche gli uffici giudiziari delle corti di appello e delle relative procure generali.
- la revisione dei distretti di corte di appello potrà essere realizzata anche mediante l'attribuzione di circondari di tribunali appartenenti a distretti limitrofi, secondo criteri oggettivi e predeterminati.
- abbandonare la regola che ha imposto di mantenere almeno tre tribunali per ogni distretto di corte di appello, rimuovere il divieto di soppressione dei tribunali con sede nei capoluoghi di provincia, a prescindere dalla conformità ad altri parametri funzionali».

Il Disegno di legge delega di riordino della geografia giudiziaria. Atto Senato 1640

Prima del Governo, più realista del Re, giunge in Commissione Giustizia del Senato, il DDL S. 1640, ovvero il disegno di legge per la “Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione [così nel titolo – NdR] sul territorio degli uffici giudiziari, con riordino della geografia delle corti d'appello”, elaborato dai firmatari del testo.

Il documento, che contiene numerosi errori e refusi, nelle premesse, è un collage di precedenti pareri espressi in senso alle stesse Commissioni parlamentari, con l'osservazione che «occorre prendere atto che anche il tentativo di apportare alcune correzioni ai decreti legislativi 7 settembre

2012, [n. 155](#) e [156](#), in sede di decreti correttivi, è fallito: i pareri resi sono stati nella sostanza ignorati dal Governo», come recita il documento stesso.

La ratio del DDL: la riviviscenza degli uffici giudiziari soppressi

L'intenzione dei redattori è subito chiara: «La soluzione ai gravi problemi applicativi rimasti non può quindi che consistere nel riportare la questione a livello di normazione legislativa primaria, operando sulla delega originaria con una vera e propria specificazione di rango sopra ordinato dei criteri che le forze politiche, in modo pressoché unanime, hanno finora cercato di dettare al Governo. Con salvezza degli effetti già prodotti in via definitiva dai “sudetti” [così alla pagina 9 Ndr] decreti legislativi [n. 155](#) e [156](#) del 2012 (sentenze pronunciate dalle relative sedi, accorpate), ciò può avvenire riaprendo la delega (entrata in vigore il 17 settembre 2011, con scadenza originaria ad un anno), al fine di dare puntuale attuazione ai contenuti dei pareri approvati dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica e dall'altro ramo del Parlamento, e conseguentemente la “riviviscenza” degli uffici giudiziari soppressi in difformità ai citati pareri». Ma le intenzioni dei redattori, a prima vista benvenute agli occhi di chi sostiene a ragion veduta il fallimento della prima “riforma epocale” della geografia giudiziaria (cfr. Daniela Ghergo, *Geografia giudiziaria e disprezzo per i cittadini*, in *Micro Mega*, 7/2014), vengono subito dopo disattese con argomenti che non hanno una solida base e, in alcuni casi, sono incomprensibili.

Le linee guida del CEPEJ e le contraddizioni del DDL

Per capire *il deficit* del testo, occorre tener presente che i redattori, fanno principale riferimento alle Linee Guida della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia Civile (CEPEJ) «per favorire le condizioni di accesso ad un sistema giudiziario di qualità, redatte il 21 giugno 2013 dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, che da un lato riconosce il valore dell'accesso alla giustizia in termini di vicinanza dei tribunali ai cittadini (paragrafo 1.2 del documento CEPEJ-GT- QUAL(2013)2), dall'altro prescrive 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” (paragrafo 2.3.4 del medesimo documento). In realtà, per giustificare la «riviviscenza degli uffici giudiziari soppressi in difformità ai citati pareri» il rapporto CEPEJ afferma che «Allo stesso tempo non possiamo escludere che ci potrebbero essere situazioni in cui l'autorità costituita potrebbero voler introdurre nuovi Tribunali in modo da ridurre la distanza ai cittadini» (Pag. 6 par. 2.2.)». Valutazione ribadita nella recente revisione del rapporto del 6 dicembre 2013 (CEPEJ 2013-7 REV.1 – par. 2.2 – pag. 5).

I “nuovi criteri” per la seconda riforma della geografia giudiziaria

A ben vedere, quindi, la ipotizzata “riapertura della delega” di cui alle intenzioni dei redattori del DDL, non può dar luogo alla “riviviscenza” dei tribunali soppressi. Piuttosto, occorre prevedere, appunto, la istituzione di nuovi tribunali a mezzo dell'accorpamento dei territori degli ex circondari dei tribunali soppressi. Quindi, l'art. 1 del DDL secondo cui «1. Il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 9 del [decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 luglio 2011, n. 111](#), è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a), c), d), e), g), h), i), l), m), n), o), p) e q) della [legge 14 settembre 2011, n. 148](#)», è in realtà inattuabile, dato che i decreti legislativi che dovrebbero essere adottati in attuazione della “delega

riaperta” si porrebbero come abrogazioni esplicite dei decreti già adottati ([decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155](#) e [156](#)) in attuazione dei criteri della stessa delega originaria “riaperta”. Se veramente l’intenzione dei redattori è quella della “riviviscenza” degli uffici soppressi, allora vi è la necessità (poiché si è ancora in tempo) di modificare il testo del DDL introducendo nella originaria delega ([L. 148/2011](#)) anche gli “altri criteri” che i redattori lamentano essere stati trascurati dal Governo in sede di decreti legislativi «con una vera e propria specificazione di rango sopra ordinato dei criteri che le forze politiche, in modo pressoché unanime, hanno finora cercato di dettare al Governo». Infatti, questi criteri disattesi, in realtà nella originaria delega, semplicemente, non vi sono. E nemmeno sono stati indicati nel DDL, dato che la lettera a) dell’art. 1 (che inizia con l’aggiunta delle parole “nonché dei seguenti”) in realtà, riproduce per una parte, alla lettera, l’art. 1, comma 2 lettera b) della [L. 148/2011](#): «ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l’assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell’estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell’indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d’impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane».

Il parametro efficientista 100.000 + 4.000

Dove sta la “novità” del DDL? Nell’aver ribadito il parametro “efficientista”[\[1\]](#), nella lettera a del citato art. 1 del DDL: «Non può comunque risultare soppresso il tribunale che abbia un bacino di utenza superiore ai 100.000 abitanti ed un carico di lavoro con una media nel periodo 2006-2012, di oltre 4.000 sopravvenienze. Le spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia per il tribunale di comune non capoluogo di provincia che, all’esito delle operazioni di cui ai periodi primo e secondo, non risulti soppresso, sono poste a carico degli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, aventi competenza sul relativo circondario, ivi incluso il costo di manutenzione della sede ed il fabbisogno di personale amministrativo, restando a carico dell’amministrazione giudiziaria unicamente l’organico del personale di magistratura professionale di tali sedi nonché la formazione del personale amministrativo».

E qui si evidenzia la fallacia argomentativa del DDL: se non può «comunque risultare soppresso il tribunale che abbia un bacino di utenza superiore ai 100.000 abitanti ed un carico di lavoro con una media nel periodo 2006-2012, di oltre 4.000 sopravvenienze», come si può attuare la “riviviscenza” dei tribunali soppressi inferiori al parametro 100 mila + 4 mila? Perché non prevedere la istituzione di nuovi tribunali rispondenti oltre che ai criteri oggettivi di revisione anche a sopperire alle criticità evidenziate anche in sede governativa con la relazione della Commissione monitoraggio (pure questa non scevra da errori metodologici e di valutazione)? Inoltre, il parametro efficientista dovrebbe servire a “resuscitare” i seguenti tribunali, tranne Nicosia, Mistretta[\[2\]](#) e Sala Consilina:

| | Abitanti | civile | penale | totale |
|----------------|----------|--------|--------|--------|
| Rossano | 120714 | 6457 | 4128 | 10585 |
| Lucera | 163047 | 8462 | 5195 | 13657 |
| Vigevano | 244730 | 7775 | 2901 | 10676 |
| Nicosia | 72037 | 1903 | 1370 | 3273 |
| Alba | 211795 | 6391 | 3192 | 9583 |
| Bassano | 184109 | 5479 | 2204 | 7683 |
| Pinerolo | 216000 | 6151 | 2571 | 8722 |
| Chiavari | 147047 | 5897 | 3738 | 9635 |
| Sanremo | 140298 | 5349 | 5296 | 10645 |
| Sala Consilina | 87338 | 3867 | 1536 | 5403 |

Però, nel DDL a commento, proprio perché formulato nei termini di “riapertura” della delega, siamo al di fuori della stessa delega, dato che proprio l’art. 1 del DDL, prevede che i decreti legislativi che saranno emanati in forza della originaria delega, avranno lo scopo di «riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza». La “riviviscenza” di tutti (tranne tre) i tribunali soppressi come potrà mai realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza? Ecco perché il DDL dovrebbe essere riformulato **integrando la delega originaria**, per mezzo dell’inserimento dopo le parole “osservanza dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, comma 2, lettere a), c), d), e), g), h), i), l), m), n), o), p) e q) della [legge 14 settembre 2011, n. 148](#)”, e prima della lettera a) dello stesso art. 1, finalizzata alla soppressione delle Corti di Appello e dei TAR sezionali, le seguenti: “nonché dei seguenti [principi e criteri direttivi]: *ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l’assetto territoriale degli uffici giudiziari soppressi in attuazione della [legge 14 settembre 2011, n. 148](#), prevedendone la riapertura secondo il nuovo assetto così definito.*

Le spese a carico dei Comuni: contraddizione tra DDL 1640 e DDL Legge di Stabilità

E, appunto, il sostentamento delle spese a carico dei comuni. Eppure, nel comma 202 del disegno della Legge di Stabilità 2015, prevede che le spese per il funzionamento degli uffici giudiziari siano a carico dello Stato e non dei Comuni. Infatti, come ha rilevato la stessa commissione giustizia del Senato nella seduta del 9 dicembre 2014, in sede di esame della Legge di Stabilità 2015 «il comma 202 modifica l’articolo 1 della legge n. 392 del 1941 trasferendo allo Stato, dal 1° settembre 2015, l’obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari, attualmente a carico dei comuni ai sensi della stessa legge. La norma, come modificata nel corso dell’esame alla Camera dei deputati, precisa che ai Comuni non sono dovuti canoni di locazione per i propri immobili adibiti a sede di uffici giudiziari e che il trasferimento al Ministero della giustizia della titolarità alle spese obbligatorie per gli uffici giudiziari (al 1° settembre 2015) non comporta lo scioglimento dei rapporti contrattuali in corso e di cui è parte il Comune per le spese obbligatorie (ad esempio, per elettricità, telefono, pulizie, ecc.). La disposizione prevede inoltre che sia le posizioni creditorie sia quelle debitorie esistenti al momento del trasferimento rimangono in capo ai Comuni e che il Ministero della giustizia subentra in detti rapporti contrattuali, fatta salva la facoltà di recesso. Infine il comma stabilisce che, anche dopo il 1° settembre 2015, i locali demaniali destinati a uffici giudiziari continuano a conservare tale destinazione». Per cui il DDL oggetto di esame si pone in netta contraddizione con il DDL Legge di Stabilità. Il che è evidentemente frutto di un mancato coordinamento delle norme in esame.

La soppressione delle Corti di Appello e delle sezioni staccate dei TAR

Ma, certo, non può poi sfuggire alla lettura un’altra finalità del DDL. La soppressione delle Corti di Appello non regionali ed i TAR. Recita il comma 1 lettera b) dell’art., 1 del DDL: «ridurre gli uffici giudiziari di secondo grado, assicurando che: 1) le corti d’appello abbiano sede soltanto nel comune capoluogo di regione; 2) le circoscrizioni di corte d’appello coincidano con il territorio della relativa regione; 3) le circoscrizioni di corte d’appello nelle quali, in seguito all’applicazione dei numeri 1) e 2), risulti un numero di residenti inferiore a un milione, siano accorpate in un’unica corte d’appello con quella di una regione limitrofa; 4) siano soppresse le sezioni staccate di tribunale amministrativo regionale aventi sede in comuni che non sono sedi di corte d’appello, ai sensi dei numeri 1), 2) e 3)».

Quindi sebbene vi sia l'esigenza di riaprire la delega per attuare la seconda riforma "epocale" della geografia giudiziaria per i tribunali, ma «secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, del tasso d'impatto della criminalità organizzata», tali criteri oggettivi non valgono per le Corti di Appello che non hanno sede nel comune capoluogo di Regione e le sezioni staccate dei TAR. Per il solo fatto di non trovarsi la Corte di Appello nel capoluogo di regione, dunque può essere chiusa, a prescindere dalla sussistenza o meno di criteri oggettivi ed omogenei. A tal proposito, così declinano la *ratio* del DDL sul punto i redattori: «si coglie poi l'occasione per prevedere, in luogo del criterio dei tre tribunali per Corte d'appello, un vero e proprio riordino della geografia giudiziaria anche per gli uffici giudiziari di secondo grado, tale da consentire razionalizzazioni ed accorpamenti anche tra piccole regioni». Qui, a voler essere chiari, in realtà per le Corti di Appello e per i TAR sezionali, i redattori del DDL in realtà stanno operando dei veri e propri "tagli lineari" secondo la versione draconiana della *spending review*.

Appare certo maggiormente razionale il programma ministeriale sopra citato, il quale, con la modifica della "regole del tre", se da un lato certo implica la chiusura e l'accorpamento di alcune corti di appello, dall'altro, opportunamente rimodulato secondo le intenzioni dei redattori del DDL, potrebbe dare vita all'ampliamento di alcune corti di appello all'interno delle quali far confluire alcuni, non certo tutti, i "nuovi" tribunali "resuscitati".

L'esempio paradigmatico della Sicilia: Il Tribunale di Montagna

E, quindi, per fare un esempio eclatante: in Sicilia vi sono 5 milioni di abitanti e quattro corti di appello. Già giudicata un'anomalia da Michele Vietti, *La fatica dei giusti*, Bocconi Editore, 2011, pagina 84: «nel terzo millennio, è anacronistico avere 4 corti di appello in Sicilia», il rimedio dei redattori è quello di chiudere tutte e tre le corti Siciliane (Catania, Messina e Caltanissetta) e mandare tutto e tutti a Palermo. Tuttavia, sarebbe sufficiente e razionale elevare a quattro il numero di tribunali per corte (disattendendo la famosa "regola del tre") e così ridurre *a ragione* l'anomalia siciliana.

Infatti, proprio in Sicilia è nato un progetto di ampliamento della Corte di Appello tramite la creazione di un nuovo tribunale di area che andrebbe a confluire nella corte di Appello. Come infatti proposto dal Consiglio Giudiziario della Corte di Appello di Caltanissetta (parere del 7 luglio 2014), con il pionieristico progetto del "Tribunale di Montagna" derivante dalla fusione dei due circondari degli ex tribunali di Mistretta e Nicosia^[3] con l'accorpamento dei territori di Comuni dei circondari del Tribunale di Termini Imerese (come Gangi, Geraci e San Mauro), per raggiungere e superare la soglia dei 100 mila abitanti. Peraltro, seguendo un modello in linea proprio con le indicazioni del CEPEJ, come visto sopra.

Ancora più decisive potrebbero essere poi le critiche al DDL in tema di soppressione delle sezioni staccate dei TAR. Basti pensare che il TAR sezione staccata di Catania ha più pendenze della sede regionale di Palermo.

Ma, ovviamente, gli esempi del territorio siciliano potrebbero essere replicati con i dovuti aggiustamenti anche in altri casi, secondo una progettualità che potrebbe essere espressa dagli stessi territori interessati.

Conclusioni

Almeno in questa prima fase, il DDL esaminato presta il fianco a queste ed altre osservazioni critiche. Il difetto di fondo sta nel fatto di voler adottare come criteri oggettivi della riforma giudiziaria 2.0 la «specificazione di rango sopra ordinato dei criteri che le forze politiche, in modo pressoché unanime, hanno finora cercato di dettare al Governo». I criteri o sono oggettivi o non sono, a prescindere dal soggetto dal quale provengono (Governo o Forze politiche). O si seguono gli adattamenti (per ragioni oggettive) al territorio italiano della riforma 2.0 o si finisce che l'intenzione (buona ma inidonea così come formulata) di riaprire tutti i tribunali chiusi ha come solo effetto di non farne riaprirne alcuno.

Come viene ricordato di recente, non occorre fare le riforme, quanto “saperle fare”: «Non ci vuole molto per rendersi conto che, in una situazione del genere, non solo risulta difficile cambiare le cose in meglio, ma non si riesce nemmeno a consolidare i risultati positivi conseguiti. Così può avvenire che una misura di "riforma" giustificata sulla base di considerazioni di efficienza, come l'accorpamento di due strutture, rischia di produrre un risultato negativo. Un risparmio contabile non genera necessariamente un impiego migliore del capitale (lo stesso discorso vale anche per altre istituzioni pubbliche, come una scuola, un'università, un ospedale o un carcere)», come giustamente ha osservato di recente Mario Ricciardi, *Saper fare le riforme*, Il Sole 24 Ore, 5 ottobre 2014.

(Altalex, 2 gennaio 2015. Articolo di [Giuseppe Agozzino](#))

[1] Peraltro già presente nella Relazione allo schema di Decreto Schema di D.Lgs. - Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero Schema di decreto legislativo recante "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148", dove si legge: «l'aver, infatti, fissato per la sopravvivenza dell'ufficio del Giudice di pace non circondariale il limite minimo di 100.000 abitanti di popolazione residente, deve senza dubbio costituire un'utile indicazione per segnalare che nessun tribunale sotto tale limite può essere tendenzialmente mantenuto in vita, ove astrattamente sopprimibile, neppure in quei casi ove emergano profili di difficoltà infrastrutturali anche di non trascurabile rilievo».

[2] Per i quali è previsto l'accorpamento che, però, così come formulato non raggiunge lo stesso il parametro:

| | popolazione | Civile | Penale | totale |
|-------------------|-------------|--------|--------|--------|
| Nicosia+Mistretta | 92695 | 3076 | 1664 | 4740 |

[3] Accorpamento peraltro già suggerito in sede di Commissione, come si legge nel DDL.

Geografia giudiziaria: tagli lineari delle Corti di Appello e resurrezione dei tribunali soppressi
Articolo 02.01.2015 ([Giuseppe Agozzino](#))

Sommario

- [Il programma Ministeriale per la seconda riforma della geografia giudiziaria](#)
- [Il Disegno di legge delega di riordino della geografia giudiziaria. Atto Senato 1640](#)
- [La ratio del DDL: la riviviscenza degli uffici giudiziari soppressi](#)
- [Le linee guida del CEPEJ e le contraddizioni del DDL](#)
- [I “nuovi criteri” per la seconda riforma della geografia giudiziaria](#)
- [Il parametro efficientista 100.000 + 4.000](#)

- [Le spese a carico dei Comuni: contraddizione tra DDL 1640 e DDL Legge di Stabilità](#)
 - [La soppressione delle Corti di Appello e delle sezioni staccate dei TAR](#)
 - [L'esempio paradigmatico della Sicilia: Il Tribunale di Montagna](#)
 - [Conclusioni](#)
-

Il programma Ministeriale per la seconda riforma della geografia giudiziaria

È in corso il programma del Ministero volto alla revisione degli uffici giudiziari delle Corti di Appello. Il programma fa riferimento a due atti: a) la relazione tecnica del 13.8.2014 e b) l'atto di indirizzo politico del 5.9.2014. Ma va subito precisato che lo stesso Ministero in più occasioni informali ha poi ribadito "in concreto" il programma generale.

In entrambi i documenti citati, il Guardasigilli riferisce che le Corti di Appello vanno ridotte anche per mezzo della revisione di una regola base della c.d. prima riforma della geografia giudiziaria ([L.148/2011](#) e [D.lgs. 155](#) e [156/2012](#)), c.d. "regola dei tre tribunali per distretto", nel senso precisato dal Ministro di:

- «portare a conseguente compimento la ristrutturazione del sistema giudiziario, coinvolgendo nella revisione anche gli uffici giudiziari delle corti di appello e delle relative procure generali.
- la revisione dei distretti di corte di appello potrà essere realizzata anche mediante l'attribuzione di circondari di tribunali appartenenti a distretti limitrofi, secondo criteri oggettivi e predeterminati.
- abbandonare la regola che ha imposto di mantenere almeno tre tribunali per ogni distretto di corte di appello, rimuovere il divieto di soppressione dei tribunali con sede nei capoluoghi di provincia, a prescindere dalla conformità ad altri parametri funzionali».

Il Disegno di legge delega di riordino della geografia giudiziaria. Atto Senato 1640

Prima del Governo, più realista del Re, giunge in Commissione Giustizia del Senato, il DDL S. 1640, ovvero il disegno di legge per la "Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione [così nel titolo – NdR] sul territorio degli uffici giudiziari, con riordino della geografia delle corti d'appello", elaborato dai firmatari del testo.

Il documento, che contiene numerosi errori e refusi, nelle premesse, è un collage di precedenti pareri espressi in senso alle stesse Commissioni parlamentari, con l'osservazione che «occorre prendere atto che anche il tentativo di apportare alcune correzioni ai decreti legislativi 7 settembre 2012, [n. 155](#) e [156](#), in sede di decreti correttivi, è fallito: i pareri resi sono stati nella sostanza ignorati dal Governo», come recita il documento stesso.

La ratio del DDL: la riviviscenza degli uffici giudiziari soppressi

L'intenzione dei redattori è subito chiara: «La soluzione ai gravi problemi applicativi rimasti non può quindi che consistere nel riportare la questione a livello di normazione legislativa primaria, operando sulla delega originaria con una vera e propria specificazione di rango sopra ordinato dei criteri che le forze politiche, in modo pressoché unanime, hanno finora cercato di dettare al Governo. Con salvezza degli effetti già prodotti in via definitiva dai "sudetti" [così alla pagina 9 NdR] decreti legislativi [n. 155](#) e [156](#) del 2012 (sentenze pronunciate dalle relative sedi, accorpate), ciò può avvenire riaprendo la delega (entrata in vigore il 17 settembre 2011, con scadenza originaria

ad un anno), al fine di dare puntuale attuazione ai contenuti dei pareri approvati dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica e dall'altro ramo del Parlamento, e conseguentemente la "riviviscenza" degli uffici giudiziari soppressi in difformità ai citati pareri». Ma le intenzioni dei redattori, a prima vista benvenute agli occhi di chi sostiene a ragion veduta il fallimento della prima "riforma epocale" della geografia giudiziaria (cfr. Daniela Ghergo, *Geografia giudiziaria e disprezzo per i cittadini*, in *Micro Mega*, 7/2014), vengono subito dopo disattese con argomenti che non hanno una solida base e, in alcuni casi, sono incomprensibili.

Le linee guida del CEPEJ e le contraddizioni del DDL

Per capire *il deficit* del testo, occorre tener presente che i redattori, fanno principale riferimento alle Linee Guida della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia Civile (CEPEJ) «per favorire le condizioni di accesso ad un sistema giudiziario di qualità, redatte il 21 giugno 2013 dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, che da un lato riconosce il valore dell'accesso alla giustizia in termini di vicinanza dei tribunali ai cittadini (paragrafo 1.2 del documento CEPEJ-GT- QUAL(2013)2), dall'altro prescrive 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" (paragrafo 2.3.4 del medesimo documento). In realtà, per giustificare la «riviviscenza degli uffici giudiziari soppressi in difformità ai citati pareri» il rapporto CEPEJ afferma che «Allo stesso tempo non possiamo escludere che ci potrebbero essere situazioni in cui l'autorità costituita potrebbero voler introdurre nuovi Tribunali in modo da ridurre la distanza ai cittadini» (Pag. 6 par. 2.2.)». Valutazione ribadita nella recente revisione del rapporto del 6 dicembre 2013 (CEPEJ 2013-7 REV.1 – par. 2.2 – pag. 5).

I "nuovi criteri" per la seconda riforma della geografia giudiziaria

A ben vedere, quindi, la ipotizzata "riapertura della delega" di cui alle intenzioni dei redattori del DDL, non può dar luogo alla "riviviscenza" dei tribunali soppressi. Piuttosto, occorre prevedere, appunto, la istituzione di nuovi tribunali a mezzo dell'accorpamento dei territori degli ex circondari dei tribunali soppressi. Quindi, l'art. 1 del DDL secondo cui «1. Il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 9 del [decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 luglio 2011, n. 111](#), è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a), c), d), e), g), h), i), l), m), n), o), p) e q) della [legge 14 settembre 2011, n. 148](#)», è in realtà inattuabile, dato che i decreti legislativi che dovrebbero essere adottati in attuazione della "delega riaperta" si porrebbero come abrogazioni esplicite dei decreti già adottati ([decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155](#) e [156](#)) in attuazione dei criteri della stessa delega originaria "riaperta". Se veramente l'intenzione dei redattori è quella della "riviviscenza" degli uffici soppressi, allora vi è la necessità (poiché si è ancora in tempo) di modificare il testo del DDL introducendo nella originaria delega ([L. 148/2011](#)) anche gli "altri criteri" che i redattori lamentano essere stati trascurati dal Governo in sede di decreti legislativi «con una vera e propria specificazione di rango sopra ordinato dei criteri che le forze politiche, in modo pressoché unanime, hanno finora cercato di dettare al Governo». Infatti, questi criteri disattesi, in realtà nella originaria delega, semplicemente, non vi sono. E nemmeno sono stati indicati nel DDL, dato che la lettera a) dell'art. 1 (che inizia con l'aggiunta delle parole "nonché dei seguenti") in realtà, riproduce per una parte, alla lettera, l'art. 1, comma 2 lettera b) della [L. 148/2011](#): «ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e

omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane».

Il parametro efficientista 100.000 + 4.000

Dove sta la “novità” del DDL? Nell’aver ribadito il parametro “efficientista”^[1], nella lettera a del citato art. 1 del DDL: «Non può comunque risultare soppresso il tribunale che abbia un bacino di utenza superiore ai 100.000 abitanti ed un carico di lavoro con una media nel periodo 2006-2012, di oltre 4.000 sopravvenienze. Le spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia per il tribunale di comune non capoluogo di provincia che, all'esito delle operazioni di cui ai periodi primo e secondo, non risulti soppresso, sono poste a carico degli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, aventi competenza sul relativo circondario, ivi incluso il costo di manutenzione della sede ed il fabbisogno di personale amministrativo, restando a carico dell'amministrazione giudiziaria unicamente l'organico del personale di magistratura professionale di tali sedi nonché la formazione del personale amministrativo».

E qui si evidenzia la fallacia argomentativa del DDL: se non può «comunque risultare soppresso il tribunale che abbia un bacino di utenza superiore ai 100.000 abitanti ed un carico di lavoro con una media nel periodo 2006-2012, di oltre 4.000 sopravvenienze», come si può attuare la “riviviscenza” dei tribunali soppressi inferiori al parametro 100 mila + 4 mila? Perché non prevedere la istituzione di nuovi tribunali rispondenti oltre che ai criteri oggettivi di revisione anche a sopperire alle criticità evidenziate anche in sede governativa con la relazione della Commissione monitoraggio (pure questa non scevra da errori metodologici e di valutazione)? Inoltre, il parametro efficientista dovrebbe servire a “resuscitare” i seguenti tribunali, tranne Nicosia, Mistretta^[2] e Sala Consilina:

| | Abitanti | civile | penale | totale |
|----------------|----------|--------|--------|--------|
| Rossano | 120714 | 6457 | 4128 | 10585 |
| Lucera | 163047 | 8462 | 5195 | 13657 |
| Vigevano | 244730 | 7775 | 2901 | 10676 |
| Nicosia | 72037 | 1903 | 1370 | 3273 |
| Alba | 211795 | 6391 | 3192 | 9583 |
| Bassano | 184109 | 5479 | 2204 | 7683 |
| Pinerolo | 216000 | 6151 | 2571 | 8722 |
| Chiavari | 147047 | 5897 | 3738 | 9635 |
| Sanremo | 140298 | 5349 | 5296 | 10645 |
| Sala Consilina | 87338 | 3867 | 1536 | 5403 |

Però, nel DDL a commento, proprio perché formulato nei termini di “riapertura” della delega, siamo al di fuori della stessa delega, dato che proprio l’art. 1 del DDL, prevede che i decreti legislativi che saranno emanati in forza della originaria delega, avranno lo scopo di «riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza». La “riviviscenza” di tutti (tranne tre) i tribunali soppressi come potrà mai realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza? Ecco perché il DDL dovrebbe essere riformulato **integrando la delega originaria**, per mezzo dell’inserimento dopo le parole “osservanza dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, comma 2, lettere a), c), d), e), g), h), i), l), m), n), o), p) e q) della [legge 14 settembre 2011, n. 148](#)”, e prima della lettera a) dello stesso art. 1, finalizzata alla soppressione delle Corti di Appello e dei TAR sezionali, le seguenti: “nonché

dei seguenti [principi e criteri direttivi]: *ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari soppressi in attuazione della [legge 14 settembre 2011, n. 148](#), prevedendone la riapertura secondo il nuovo assetto così definito.*

Le spese a carico dei Comuni: contraddizione tra DDL 1640 e DDL Legge di Stabilità

E, appunto, il sostentamento delle spese a carico dei comuni. Eppure, nel comma 202 del disegno della Legge di Stabilità 2015, prevede che le spese per il funzionamento degli uffici giudiziari siano a carico dello Stato e non dei Comuni. Infatti, come ha rilevato la stessa commissione giustizia del Senato nella seduta del 9 dicembre 2014, in sede di esame della Legge di Stabilità 2015 «il comma 202 modifica l'articolo 1 della legge n. 392 del 1941 trasferendo allo Stato, dal 1° settembre 2015, l'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari, attualmente a carico dei comuni ai sensi della stessa legge. La norma, come modificata nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, precisa che ai Comuni non sono dovuti canoni di locazione per i propri immobili adibiti a sede di uffici giudiziari e che il trasferimento al Ministero della giustizia della titolarità alle spese obbligatorie per gli uffici giudiziari (al 1° settembre 2015) non comporta lo scioglimento dei rapporti contrattuali in corso e di cui è parte il Comune per le spese obbligatorie (ad esempio, per elettricità, telefono, pulizie, ecc.). La disposizione prevede inoltre che sia le posizioni creditorie sia quelle debitorie esistenti al momento del trasferimento rimangano in capo ai Comuni e che il Ministero della giustizia subentra in detti rapporti contrattuali, fatta salva la facoltà di recesso. Infine il comma stabilisce che, anche dopo il 1° settembre 2015, i locali demaniali destinati a uffici giudiziari continuano a conservare tale destinazione». Per cui il DDL oggetto di esame si pone in netta contraddizione con il DDL Legge di Stabilità. Il che è evidentemente frutto di un mancato coordinamento delle norme in esame.

La soppressione delle Corti di Appello e delle sezioni staccate dei TAR

Ma, certo, non può poi sfuggire alla lettura un'altra finalità del DDL. La soppressione delle Corti di Appello non regionali ed i TAR. Recita il comma 1 lettera b) dell'art. 1 del DDL: «ridurre gli uffici giudiziari di secondo grado, assicurando che: 1) le corti d'appello abbiano sede soltanto nel comune capoluogo di regione; 2) le circoscrizioni di corte d'appello coincidano con il territorio della relativa regione; 3) le circoscrizioni di corte d'appello nelle quali, in seguito all'applicazione dei numeri 1) e 2), risulti un numero di residenti inferiore a un milione, siano accorpate in un'unica corte d'appello con quella di una regione limitrofa; 4) siano soppresse le sezioni staccate di tribunale amministrativo regionale aventi sede in comuni che non sono sedi di corte d'appello, ai sensi dei numeri 1), 2) e 3)».

Quindi sebbene vi sia l'esigenza di riaprire la delega per attuare la seconda riforma "epocale" della geografia giudiziaria per i tribunali, ma «secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, del tasso d'impatto della criminalità organizzata», tali criteri oggettivi non valgono per le Corti di Appello che non hanno sede nel comune capoluogo di Regione e le sezioni staccate dei TAR. Per il solo fatto di non trovarsi la Corte di Appello nel capoluogo di regione, dunque può essere chiusa, a prescindere dalla sussistenza o meno di criteri oggettivi ed omogenei. A tal proposito, così declinano la *ratio* del DDL sul punto i redattori: «si coglie poi l'occasione per prevedere, in luogo del criterio dei tre tribunali per Corte d'appello, un vero e proprio riordino della geografia giudiziaria anche per gli uffici giudiziari di secondo grado, tale da consentire razionalizzazioni ed accorpamenti anche tra piccole regioni». Qui, a voler essere chiari, in realtà per

le Corti di Appello e per i TAR sezionali, i redattori del DDL in realtà stanno operando dei veri e propri “tagli lineari” secondo la versione draconiana della *spending review*.

Appare certo maggiormente razionale il programma ministeriale sopra citato, il quale, con la modifica della “regole del tre”, se da un lato certo implica la chiusura e l’accorpamento di alcune corti di appello, dall’altro, opportunamente rimodulato secondo le intenzioni dei redattori del DDL, potrebbe dare vita all’ampliamento di alcune corti di appello all’interno delle quali far confluire alcuni, non certo tutti, i “nuovi” tribunali “resuscitati”.

L’esempio paradigmatico della Sicilia: Il Tribunale di Montagna

E, quindi, per fare un esempio eclatante: in Sicilia vi sono 5 milioni di abitanti e quattro corti di appello. Già giudicata un’anomalia da Michele Vietti, *La fatica dei giusti*, Bocconi Editore, 2011, pagina 84: «nel terzo millennio, è anacronistico avere 4 corti di appello in Sicilia», il rimedio dei redattori è quello di chiudere tutte e tre le corti Siciliane (Catania, Messina e Caltanissetta) e mandare tutto e tutti a Palermo. Tuttavia, sarebbe sufficiente e razionale elevare a quattro il numero di tribunali per corte (disattendendo la famosa “regola del tre”) e così ridurre *a ragione* l’anomalia siciliana.

Infatti, proprio in Sicilia è nato un progetto di ampliamento della Corte di Appello tramite la creazione di un nuovo tribunale di area che andrebbe a confluire nella corte di Appello. Come infatti proposto dal Consiglio Giudiziario della Corte di Appello di Caltanissetta (parere del 7 luglio 2014), con il pionieristico progetto del “Tribunale di Montagna” derivante dalla fusione dei due circondari degli ex tribunali di Mistretta e Nicosia^[3] con l’accorpamento dei territori di Comuni dei circondari del Tribunale di Termini Imerese (come Gangi, Geraci e San Mauro), per raggiungere e superare la soglia dei 100 mila abitanti. Peraltro, seguendo un modello in linea proprio con le indicazioni del CEPEJ, come visto sopra.

Ancora più decisive potrebbero essere poi le critiche al DDL in tema di soppressione delle sezioni staccate dei TAR. Basti pensare che il TAR sezione staccata di Catania ha più pendenze della sede regionale di Palermo.

Ma, ovviamente, gli esempi del territorio siciliano potrebbero essere replicati con i dovuti aggiustamenti anche in altri casi, secondo una progettualità che potrebbe essere espressa dagli stessi territori interessati.

Conclusioni

Almeno in questa prima fase, il DDL esaminato presta il fianco a queste ed altre osservazioni critiche. Il difetto di fondo sta nel fatto di voler adottare come criteri oggettivi della riforma giudiziaria 2.0 la «specificazione di rango sopra ordinato dei criteri che le forze politiche, in modo pressoché unanime, hanno finora cercato di dettare al Governo». I criteri o sono oggettivi o non sono, a prescindere dal soggetto dal quale provengono (Governo o Forze politiche). O si seguono gli adattamenti (per ragioni oggettive) al territorio italiano della riforma 2.0 o si finisce che l’intenzione (buona ma inidonea così come formulata) di riaprire tutti i tribunali chiusi ha come solo effetto di non farne riaprirne alcuno.

Come viene ricordato di recente, non occorre fare le riforme, quanto “saperle fare”: «Non ci vuole molto per rendersi conto che, in una situazione del genere, non solo risulta difficile cambiare le cose in meglio, ma non si riesce nemmeno a consolidare i risultati positivi conseguiti. Così può avvenire che una misura di “riforma” giustificata sulla base di considerazioni di efficienza, come

l'accorpamento di due strutture, rischia di produrre un risultato negativo. Un risparmio contabile non genera necessariamente un impiego migliore del capitale (lo stesso discorso vale anche per altre istituzioni pubbliche, come una scuola, un'università, un ospedale o un carcere)», come giustamente ha osservato di recente Mario Ricciardi, *Saper fare le riforme*, Il Sole 24 Ore, 5 ottobre 2014.

(Altalex, 2 gennaio 2015. Articolo di [Giuseppe Agozzino](#))

[1] Peraltro già presente nella Relazione allo schema di Decreto Schema di D.Lgs. - Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero Schema di decreto legislativo recante "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148", dove si legge: «l'aver, infatti, fissato per la sopravvivenza dell'ufficio del Giudice di pace non circondariale il limite minimo di 100.000 abitanti di popolazione residente, deve senza dubbio costituire un'utile indicazione per segnalare che nessun tribunale sotto tale limite può essere tendenzialmente mantenuto in vita, ove astrattamente sopprimibile, neppure in quei casi ove emergano profili di difficoltà infrastrutturali anche di non trascurabile rilievo».

[2] Per i quali è previsto l'accorpamento che, però, così come formulato non raggiunge lo stesso il parametro:

| | popolazione | Civile | Penale | totale |
|-------------------|-------------|--------|--------|--------|
| Nicosia+Mistretta | 92695 | 3076 | 1664 | 4740 |

[3] Accorpamento peraltro già suggerito in sede di Commissione, come si legge nel DDL.