

CAMERA DEI DEPUTATI

XVIII LEGISLATURA

PROPOSTA DI LEGGE

Ripristino delle sezioni distaccate dei Tribunali insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio

DI INIZIATIVA DEI DEPUTATI
TOPO, NAVARRA, ROMANO

Onorevoli Colleghi! Le tre sezioni distaccate dei Tribunali delle isole di Lipari, Ischia e Portoferraio hanno, loro malgrado, subito gli effetti di interventi legislativi che, dapprima, ne hanno previsto la soppressione e, successivamente, ne hanno stabilito il temporaneo ripristino, attraverso l'iter normativo di seguito sintetizzato. In origine, il d.lgs. n. 155 del 07/09/2012 aveva disposto la soppressione di tutte le sezioni distaccate di Tribunale ubicate sul territorio italiano, ivi incluse quelle delle isole minori. Successivamente, proprio in considerazione delle specificità derivanti dalla insularità e dall'assenza di continuità territoriale, l'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 14/2014 aveva disposto il ripristino delle sezioni distaccate delle isole minori di Ischia, Lipari e Portoferraio, «fino al 31 dicembre 2016». Tale termine è stato oggetto di ripetute proroghe. Nel dettaglio, il D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito con modificazioni dalla L. 25 febbraio 2016, n. 21 (c.d. milleproroghe 2016), ha disposto la proroga fino al 31 dicembre 2018, mentre il D.L. n. 91/2018 (cd. milleproroghe 2018) ha previsto un'ulteriore proroga fino al 31.12.2021.

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 alla 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, pertanto, quale dispositivo strettamente strumentale alla piena effettività del diritto all'accesso più agevole alla giustizia e alla tutela giurisdizionale, di cui all'articolo 24 della Costituzione. Al danno intrinseco derivante dalla prospettiva di soppressione deve, poi, aggiungersi il danno collaterale derivante dalla precarietà delle continue proroghe disposte dal legislatore e, dunque, dal carattere solo temporaneo del ripristino delle sedi, il quale osta alla loro piena funzionalità (solo per fare un esempio per quel che riguarda il reintegro delle risorse umane e strutturali sacrificate nel tempo). Le continue proroghe, difatti, hanno aggravato i problemi derivati dalla precarietà del mantenimento di tali uffici giudiziari, lasciati privi o quasi 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, sicché 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 dei Tribunali di Ischia, Lipari e Portoferraio – superando l'attuale precario regime delle proroghe – è dunque indispensabile per garantire anche ai cittadini italiani residenti sulle isole il paritario diritto di accesso alla Giurisdizione, 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 tutte, ma non soltanto – che, peraltro, hanno giustificato fin dal 2014 il temporaneo ripristino delle suddette sezioni distaccate, con connesse ripetute proroghe e, attualmente, fino al 31.12.2021. Detti motivi di specificità non cesseranno alla data del 31.12.2021 né in seguito, trattandosi di difficoltà logistiche strutturali connaturate alla identità geopolitica ed alla organizzazione giudiziaria del rispettivo 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 (aggiornata al novembre 2019) di 62.150 abitanti, che raggiungono le 500.000 unità nei mesi estivi, ed una popolazione fluttuante di circa 4\5 milioni di turisti all'anno; 2) ha un indice di contenzioso storico di circa 8.000-10.000 procedimenti nella sola Sezione Distaccata tra civile, penale, lavoro, previdenza, volontaria giurisdizione, esecuzioni (al 14 novembre 2019 si contano 2034 cause civili pendenti, 4793 procedimenti iscritti al mod. C registro esecuzioni civili, 1011 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 7000-8000 pendenze (le cause civili iscritte al 28 ottobre 2019 sono 2.894, circa 600 cause penali), all'esito dei quali non può farsi a meno del Tribunale per le impugnazioni e le esecuzioni; 3) dista 18 miglia marine dalla terraferma, distanza che diventa siderale nel periodo invernale (da novembre a marzo-aprile), allorquando le continue mareggiate rendono pesantemente disagiata la trasferta marittima, sino a determinare, il più delle volte, la sospensione dei collegamenti con le isole del golfo di Napoli per avverse condizioni meteo. Inoltre, il numero dei navigli disponibili è del tutto insufficiente e inadeguato per il trasporto in terraferma della intera utenza isolana della Giustizia, e durante la stagione turistica (da aprile a novembre) quei pochi aliscafi disponibili sono sempre saturati dai turisti. 4) solo sull'isola d'Ischia esercitano stabilmente la professione circa 400 Avvocati iscritti all'Albo COA di Napoli, molti dei quali, nel caso di chiusura del Tribunale, incontrerebbero difficoltà enormi alla prosecuzione della loro attività, finendo per essere costretti a cessare l'attività professionale (con un danno indiretto per lo stesso Erario). Per la sezione distaccata di Lipari, si osserva quanto segue: 1) la popolazione attuale risulta essere di 12.799 - dati aggiornati al 31/05/2019 - con una densità demografica pari a 142,65 ab./km², la quale ovviamente aumenta notevolmente durante il periodo estivo. Si consideri altresì che il bacino di utenza della sezione distaccata di Lipari è condizionato anche dalla condizione pluriinsulare del territorio delle isole Eolie; 2) la Sezione Distaccata di Lipari, attualmente, è dotata di 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 cautelari e i possessori *ante causam*, oltre che i procedimenti di esecuzione mobiliare e le relative cause di opposizione, nonché quelle di volontaria giurisdizione; 3) dista circa 17 miglia marine dalla terraferma, distanza che diventa siderale nel periodo invernale, allorquando le continue mareggiate rendono pesantemente disagiata la trasferta, sino a determinare, il più delle volte, la sospensione dei collegamenti con la terraferma per le avverse condizioni meteo. Ed invero, risulta che nel corso dell'anno 2019 sono state rinviate 3 udienze penali e una decina, circa, 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 P.G. 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 km², suddivisa in sette comuni (Portoferraio - Porto Azzurro- Capoliveri - Campo nell'Elba - Rio - Marciana Marina - Marciana). Il porto principale (dagli altri due esistenti sussistono pochissimi collegamenti) è Portoferraio, che è situato nella parte nord-est. Ha una popolazione di circa 35.000 residenti, a cui aggiungersi stabilmente alcune migliaia di proprietari di seconde case, che frequentano costantemente l'Isola. Durante i mesi estivi, sul territorio sono stabilmente presenti circa 3/400.000 (quattrocentomila) 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 di Livorno; Il porto principale (dagli altri due esistenti sussistono pochissimi collegamenti) è Portoferraio, che è situato nella parte nord-est. Il porto di sbarco dopo circa un'ora ed un quarto di navigazione è Piombino, che a sua volta dista circa 90 Km 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 meteo, 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 (totale arrivi) n. 467 corse, e sulla tratta Piombino - Elba n. 471 in partenza. Nell'anno 2019, nel solo periodo gennaio – ottobre, sono risultate sospese, nella tratta Elba – Piombino (totale arrivi) n. 368 corse, e sulla tratta Piombino - Elba n. 391 in partenza. 3) Pertanto l'utente, salvo pernottare a Livorno, dovrà ultimare la comparizione entro le ore 13.30, così da poter far uso del treno in partenza da Livorno attorno alle ore 14.00 e poi con la nave a Portoferraio. Da qui nuovamente l'autobus di linea fino a casa, con rientro alle ore 19.00 circa. Complessivamente, ed 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 12 ore. Le circostanze suindicate fanno sì che risulti evidente, come sia del tutto negato l'accesso alla giustizia, anche sulla scorta delle linee guida redatte il 21.6.2013 dalla Commissione Europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. 4) L'Ufficio giudiziario di Portoferraio era ed è sede particolarmente vivace, con un contenzioso addirittura più consistente rispetto a quello delle sedi di Piombino e di Cecina. Il carico dei procedimenti è piuttosto elevato sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, frutto anche della presenza sul territorio di una fitta rete di piccole medie aziende, fiorite grazie allo sviluppo turistico. Negli anni passati erano mediamente pendenti n. 400 procedimenti penali e n. 700 procedimenti civili, oltre a 200 tutele e 140 procedimenti contenziosi, per un totale di circa 1.500 procedimenti. Al 30.9.2019, sia pure con tutte le limitazioni derivanti dalla trattazione presso la sede centrale dei procedimenti suindicati, e del trasferimento a Livorno di tutto il contenzioso esistente all'atto della precedente chiusura, risultano comunque pendenti 234 procedimenti penali, 242 procedimenti civili e 158 procedimenti rientranti nella volontaria giurisdizione (rinunce all'eredità, accettazione con beneficio di inventario, asseverazione perizie). 5) A tutto ciò si aggiunga, infine, che sull'isola è presente la Casa di Reclusione di Porto Azzurro. Ha una capienza regolamentare di 322 posti, e attualmente sono presenti alcune centinaia di reclusi, con un personale di polizia amministrativa ed una forza operante di agenti sistematicamente sotto organico.

Va dunque ribadito il costo non solo in termini economici, ma anche di estremo disagio, che l'abolizione di tali Presidi addosserebbe ai Cittadini isolani dei rilevanti bacini d'utenza ed alle stesse Istituzioni Statali e Locali, con dipendenti comunali e Ufficiali ed Agenti delle locali Forze dell'Ordine, costretti, come gli Avvocati, ad allontanarsi dalle isole per intere giornate,

5-12

abbandonando sguarniti gli uffici pubblici ed 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 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 rispettive isole 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 (euro 700.000,00) 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, pesantemente penalizzati dalla loro condizione di isolani. L'efficienza dei Presidi Insulari dipenderà molto dalla loro stabilizzazione e da una maggiore autonomia rispetto alle sedi centrali dei Tribunali circondariali di riferimento, le quali, già afflitte da notevoli scoperture di organico, non possono destinare propri dipendenti alle Sezioni Distaccate. La chiusura e l'inefficienza delle Sezioni Distaccate Insulari vanno, in definitiva, assolutamente evitate, per i danni incalcolabili che arrecherebbero agli isolani, in palese contrasto con l'obiettivo – più volte ribadito in sede politica – di riavvicinare la giustizia ai cittadini, a cominciare evidentemente dai 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 insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio.

Articolo 1

(Ripristino delle sezioni distaccate insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio)

1. Ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 10 del decreto legislativo 19 febbraio 2014 n. 14, le parole "fino al 31 dicembre 2021" sono abrogate.
2. Il comma 13 dell'articolo 10 del decreto legislativo 19 febbraio 2014 n. 14 è abrogato.
3. La rubrica dell'articolo 10 del decreto legislativo 19 febbraio 2014 n. 14 è sostituita dalla seguente: "Ripristino delle sezioni distaccate insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio".