



Le nuove camere dovranno decidere se procedere nella riforma della geografia giudiziaria

Piccoli tribunali, la chiusura di aule non ha ridotto le cause

PAGINE A CURA

DI ANTONIO RANALLI

E un argomento che tiene banco da oltre 10 anni, anche se a oggi non si è ancora giunti a una conclusione. Stiamo parlando della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Una proposta partita con il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, che dava attuazione alla delega al Governo attribuita dalla legge per la stabilizzazione finanziaria n. 148 del 2011. In particolare il decreto prevedeva la soppressione di 31 tribunali, 31 procure e 220 sezioni distaccate di tribunale, oltre alla soppressione di 667 uffici dei giudici di pace. Da quell'iniziativa, voluta dal Governo guidato da Mario Monti, si sono succedute varie proposte e integrazioni, tornate di attualità con il Pnrr. Esponenti di tutte le coalizioni politiche, su sollecitazione dei territori, sono spesso intervenuti per chiedere una revisione del piano. Per esempio il deputato della Lega, Alberto Bagnai, che nella scorsa legislatura presentò l'emendamento che ha prorogato la pianta organica di alcuni tribunali abruzzesi, rinviandone la chiusura. Spiegando che «è un tema che andrà inquadrato e riconsiderato nell'ambito di una valutazione complessiva dell'annoso tema della revisione della geografia giudiziaria. Dobbiamo trovare una proposta che, per essere accolta dal Governo, inquadri le istanze che arrivano dal territorio in un ripensamento complessivo della riforma della geografia giudiziaria».

Un argomento che trova pareri diversi tra gli avvocati. «La

soppressione dei cosiddetti tribunali minori è un tema che tiene banco ormai da molti anni, a partire dalla riforma voluta dall'allora ministro della giustizia Paola Severino, in un momento in cui il Paese stava vivendo una profonda crisi economica che portò al Governo Monti e alla cosiddetta spending review», spiega **Maurizio Bortolotto**, co-founder di **Gebbia Bortolotto Penalisti Associati**. «È proprio in quest'ottica è da leggere l'intervento normativo della riorganizzazione dei Tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero che, secondo la prospettazione del legislatore, avrebbe dovuto portare ad un risparmio di spesa di circa 51 milioni di euro. Seppur dettata da intenti razionali per l'epoca in cui è stata pensata, sappiamo oggi che quella riforma ha portato risparmi di costi prossimi allo zero. Questo perché, in primo luogo, le voci di spesa di maggior rilievo sono date dal personale dipendente che ovviamente non può essere licenziato, ma solo ricollocato. Mentre le spese dei singoli Tribunali erano a carico dei singoli comuni che li ospitavano. Credo anche che l'obiettivo di facilitare l'accesso alla giustizia per il cittadino non sia stato raggiunto in quanto la soppressione delle sezioni distaccate ha comportato un appesantimento del carico per i Tribunali «maggiori», già sufficientemente gravati da carichi di lavoro arretrati. Penso che i Tribunali locali costituiscano un presidio di legalità sul territorio. Pertanto, è assoluta-

mente auspicabile una riforma di riorganizzazione degli uffici giudiziari da perseguire, però, attraverso una sempre più pregnante digitalizzazione dei processi, che porti ad un tribunale a misura d'uomo, che comporti una duratura ragionevole dei processi, ove sia consentito un agevole accesso agli uffici giudiziari, una minore burocratizzazione, con una conseguente evasione puntuale dei fascicoli».

Bisogna dunque trovare un punto di equilibrio tra la giustizia di prossimità e le esigenze di riduzione della spesa pubblica con un miglioramento dell'efficienza del sistema giustizia. «Purtroppo, la riforma non è stata accompagnata da un progetto di respiro più ampio che ne garantisse la riuscita», spiega **Francesco Salvi**, partner di **B-Società tra Avvocati**. «È stata varata sotto il governo Monti, per il quale l'urgenza era tagliare i costi, senza troppo preoccuparsi delle conseguenze. Oltre a 31 Tribunali, sono state allora sopprese 220 sedi distaccate, il cui carico di lavoro è stato accorpato direttamente alle varie sedi centrali, senza modificare però le competenze territoriali, con insensato aggravio del carico gestionale per gli uffici giudiziari centrali. Al vaglio della commissione Giustizia della Camera c'era una proposta di legge per riorganizzare l'assetto territoriale degli uffici giudiziari nel rispetto delle esigenze oggettive dei territori e dei principi che avrebbero dovuto essere ispiratori dei decreti del 2012. Il percorso verso un riassetto più omogeneo della geogra-



fia giudiziaria è ancora lungo e, al momento, non sembra esistere una concorde volontà politica sugli strumenti più adeguati a raggiungere gli obiettivi prefissati. Purtroppo, si preferisce pensare di trasformare in ordinari rimedi emergenziali, come il processo da remoto adottato in momento straordinario di pandemia, invece che rendere gli uffici di giustizia più facilmente fruibili sia dagli operatori del settore che dai cittadini».

Per **Salvatore Sanzo**, equity partner e presidente di **Lca Studio Legale** «il tema vero è che la scelta della soppressione delle sedi decentrate non può mai essere efficiente laddove sia misura isolata, cui non si accompagnino cioè scelte più incisive in termini di funzionalità. È un po' quello che accade, altrettanto sistematicamente, con la decisione di cambiare le regole del processo, senza accompagnare questo cambiamento a interventi importanti sulle infrastrutture e sulle persone. Il tema vero dunque è che un processo (sia esso civile o penale od amministrativo) in tanto può funzionare solo in quanto, non solo vi siano regole che garantiscano equilibrio tra velocità, efficienza e rispetto dei diritti costituzionali di difesa, ma soprattutto vi siano anche persone, beni e sistemi in misura adeguata per consentire l'attuazione concreta delle regole. Fino a che ci si limiterà a cambiare sistematicamente le regole e ad effettuare interventi di corto respiro, il sistema non potrà comunque funzionare e, forse, neppure migliorare in termini di efficienza».

Per **Carlotta Campeis**, socia dello **Studio legale Campeis** «l'obiettivo di un «ordinamento giuridico più moderno ed efficiente» posto a fondamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza ha portato non solo a ripensare la giustizia con norme procedimentali, quanto anche con misure organizzative. Già nelle disposizioni contenu-

te nella legge delega di riforma del processo penale, recentemente pubblicata in Gazzetta

Ufficiale, viene data attuazione ai principi del processo telematico, quanto al deposito degli atti, all'accesso ai fascicoli, alle notificazioni o infine alla partecipazione a distanza alle udienze. Oltre a ciò, stanno trovando attuazione i progetti dell'ufficio del processo, dell'assunzione di personale amministrativo, dell'aumento del numero dei magistrati, della spesa per l'edilizia giudiziaria. In questo contesto si inserisce anche la rinnovata proposta di concentrazione dei Tribunali nelle sedi principali con abolizione delle sedi distaccate, nell'ambito ottico di un migliore utilizzo delle risorse ed una più razionale, efficiente e specializzata prestazione del servizio giustizia. Va però evidenziato che se le spinte europee da un lato porterebbero a ricercare l'efficienza anche attraverso la razionalizzazione delle risorse, questa scelta potrebbe sacrificare l'egualitario accesso alla giustizia, imposto dalle norme costituzionali (art. 24 Cost.), da quelle europee che incentivano una giustizia di prossimità (linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria» (2013), nonché dalle spinte internazionali alla sostenibilità (così l'Agenda Onu per il 2030)».

Per **Paolo Pototschnig**, partner di **Orsingher Ortu - Avvocati Associati** «la concentrazione potrebbe favorire la specializzazione dei magistrati e una maggior stabilità della loro applicazione ai singoli tribunali, così come l'adozione di prassi operative e orientamenti interpretativi più uniformi, tenuto anche conto dell'esigenza di coordinare il nuovo strumento dell'ufficio per il processo, caratterizzato da figure professionali con funzioni di ausilio all'attività degli organi giudicanti. Anche sotto il profilo dell'informatizzazione un accorpamento potrebbe rendere più agevole il

funzionamento del processo telematico, che mostra ancora carenze in diversi uffici giudiziari. Non credo, per contro, che il legame con il territorio sia oggi un valore così significativo, mentre i disagi logistici cui andrebbero incontro gli avvocati con studi ubicati nelle zone interessate dall'accorpamento dovrebbero progressivamente attenuarsi con il sempre maggior ricorso alle udienze svolte da remoto con strumenti informatici».

Secondo **Gerolamo Vinci**, counsel di **Dwf (Italy)** «nel processo civile, l'ormai generalizzata introduzione di forme telematiche per il deposito di atti e per lo svolgimento di udienze consente che interventi di razionalizzazione della "geografia giudiziaria", tesi a concentrare le sedi dei tribunali nelle città più popolate, possano essere accolti favorevolmente, non incidendo in maniera significativa sulla corrente attività degli avvocati. Va tenuto però conto che alcune attività, come per esempio le procedure esecutive o i procedimenti di sfratto, richiedono necessariamente un più stretto collegamento con il territorio: al riguardo, si può ipotizzare di aumentare l'attribuzione di materie di competenza dei giudici di pace (previa riforma strutturale che, per un verso, renda tale giudice "togato" e, per altro verso, razionalizzi la loro diffusione territoriale sopprimendo gli uffici situati in comuni con poche migliaia di abitanti), e al contempo di mantenere gli uffici giudiziari nelle sedi dei tribunali di cui è prevista la soppressione».

Tra gli obiettivi del Pnrr c'è anche la riduzione dei tempi della giustizia. Anche se, come afferma **Daniela Jouvenal Long**, socia di **Nunziante Magrone** «non stupisce che spesso non ci sia sintonia su quali siano gli strumenti da utilizzare. Uno degli aspetti presi in considerazione è la riduzione del numero degli uffici giudiziari: è di



circa 10 anni fa un sostanzioso ridimensionamento, con soppressione di numerosi uffici del giudice di pace, di «piccoli» tribunali, delle sezioni distaccate e la ridefinizione delle circoscrizioni di numerosi tribunali. È stato un successo? Ovviamente i pareri sono discordi. Solo pochi mesi fa si è iniziato a discutere di una ulteriore legge delega (non approvata prima dello scioglimento delle camere) per una nuova distribuzione territoriale degli uffici giudiziari. Ma per incidere davvero sul fattore tempo, senza slegarlo dall'efficienza, la questione di base è l'organico degli uffici, e non solo in riferimento al numero dei magistrati. Chiudere i piccoli tribunali trasferendo persone e fascicoli in quelli più grandi, in cui però in linea di massima non si sono dilatati gli spazi, non sembra aver sortito i risultati sperati e iniziative ulteriori in tal senso suscitano preoccupazione. Se in un ambito territoriale limitato può essere un bene perché svincola da rapporti di inevitabile conoscenza tra le parti coinvolte, in linea generale il risultato non è affatto quello di una giustizia più rapida. È necessario invece creare le condizioni perché un giudizio possa svolgersi evitando rinvii processualmente non necessari: sarebbe una «giustizia più giusta», cioè vera giustizia. Una sentenza favorevole dopo anni può essere più dannosa di una sfavorevole a breve».

Per **Aldo Bottini**, partner di **Toffoletto De Luca Tamajo** «recuperare l'efficienza del servizio giustizia è certamente una priorità e non si può negare che una diversa allocazione dei costi, che sposti risorse dalla gestione di immobili spesso obsoleti a investimenti su strutture all'altezza dei tempi, sia una necessità indifferibile. Tuttavia l'efficienza della giustizia non può essere perseguita solo attraverso l'accentramento delle sedi. Occorre pensare all'organizzazione e alla gestione dei Tribu-

nali con strumenti e, perché no, con figure manageriali che siano in grado di studiare e riorganizzare i flussi di lavoro, anche con riferimento alla dislocazione territoriale delle strutture. Pensare di delegare questi compiti ai magistrati a capo degli uffici giudiziari è sbagliato e produce solo disomogeneità tra le varie sedi, a seconda della maggiore o minore propensione e capacità dei singoli magistrati a svolgere compiti manageriali che esulano dalle proprie competenze. Per contro, va considerato che negli ultimi anni il processo di digitalizzazione della giustizia è andato molto avanti (Pct e udienze da remoto), e questo certamente riduce considerevolmente l'importanza della territorialità e toglie molti argomenti a chi si batte per il mantenimento di tribunali di prossimità. Va poi considerato il tema della specializzazione. Da anni l'avvocatura specializzata si batte per ottenerne il riconoscimento. Ma ad avvocati specializzati devono corrispondere giudici altrettanto specializzati. E la costituzione di sezioni specializzate dei Tribunali è difficilmente compatibile con sedi giudiziarie di piccole dimensioni».

Per **Antonio Martini**, partner del team di dispute resolution di **Cba** «a distanza di tempo e alla luce dei provvedimenti correttivi del 2014, mi pare che le perplessità all'epoca espresse dal Cnf sulla modifica della geografia giudiziaria abbiano trovato piena conferma nei dati oggettivi. I benefici in termini di riduzione della spesa pubblica sono stati del tutto marginali (rispetto alle dimensioni del bilancio dello Stato) e inferiori rispetto a quelli prospettati al tempo dell'attuazione della legge delega n. 148/2011; quanto al miglioramento dell'efficienza della giustizia, le scelte allora fatte hanno cancellato sedi giudiziarie che si distinguevano per l'efficienza (penso, ad esempio, al caso del Tribunale di Alba) e, per converso, non hanno condot-

to ad un miglioramento dell'amministrazione della giustizia. La logica dei tagli lineari di spesa non risolve i problemi della giustizia. Altre soluzioni esistono e sono state realizzate: penso ad esempio all'iniziativa assun-

ta una ventina d'anni fa presso il Tribunale di Torino (dall'allora presidente Barbuto), il quale, mettendo a punto un protocollo organizzativo dell'ufficio giudiziario e con la piena collaborazione della classe forense, ha eliminato in poco tempo l'arretrato di cause civili che grava-

va su quella sede».

C'è chi ritiene che il problema sia soprattutto culturale. «È necessario incentivare ancor più ogni possibile forma di risoluzione alternativa delle controversie, attraverso l'utilizzo di strumenti già esistenti, formando appunto una cultura in tal senso, per i cittadini, come per i professionisti», spiega **Andrea Frangipane**, partner di **Andersen**, «il ruolo dell'avvocato deve essere principalmente rivolto al reperimento di soluzioni bonarie, al fine di evitare così in radice il processo, che dovrebbe restare il rimedio estremo. Non v'è dubbio che, in tal modo, le liti sarebbero risolte in tempi decisamente più rapidi, e, per quanto riguarda quelle giudiziarie, anche con decisioni presumibilmente migliori, oltre che maggiormente efficaci, in quanto frutto di più accurato approfondimento da parte del magistrato. Così, peraltro, si ridurrebbero pure i tempi del processo d'appello, che, in prospettiva, potrebbe anche essere abrogato (mantenendo naturalmente il solo giudizio di legittimità), con un eventuale ritorno alla collegialità e, dunque, un miglioramento ulteriore della qualità delle decisioni, nel processo di primo grado. La (indubbia) lentezza della giustizia, in particolare in ambito civile, è uno dei principali problemi strutturali del nostro Paese. Ma ritengo che nessuna riforma potrà mai



essere pienamente efficace se non ci faremo parte diligente nell'evitare processi spesso fondati su mere questioni di principio. Un buon accordo transattivo non è una sconfitta ma un grande segno di civiltà».

Secondo **Giovanni Gigliotti**, partner dello studio **Pavia e Ansaldo** «nella mia esperienza di civilista, tribunali minori e sedi distaccate sono spesso sinonimo di carenza di specializzazione. Inoltre, il turnover dei magistrati, specialmente nelle sedi più piccole, è stato in genere fonte di allungamento dei tempi del giudizio. L'accorpamento dei ruoli verso le sedi centrali, i cui organici risulterebbero peraltro potenziati dal relativo riassorbimento di personale con conseguente recupero di efficienza, è dunque un passo a mio avviso necessario, anche se non di per sé sufficiente per una migliore amministrazione della giustizia. L'accorpamento dovrebbe difatti essere accompagnato dall'introduzione di strumenti deflazionistici dei tempi procedurali, oltre che impositivi del rispetto dei termini per la calendarizzazione del procedimento e per l'emissione dei provvedimenti da parte del giudicante, la cui violazione è oggi priva di qualsiasi sanzione. È a tal fine auspicabile un ritorno al modello del c.d. «rito societario», che riducendo il numero delle udienze interlocutorie e dunque degli adempimenti di cancellieri e magistrati, permetteva una maggiore rapidità ed efficienza (oltre che maggiore puntualità nella calendarizzazione e trattazione dell'udienza). Potrebbe inoltre rivelarsi opportuno imporre un utilizzo privilegiato della testimonianza scritta così da ridurre allo stretto necessario la convocazione dei testimoni in tribunale».

Per **Michele Bertani**, professore ordinario di Diritto industriale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pavia e special counsel di **Orrick**

«la concentrazione migliora l'efficienza e la prevedibilità delle decisioni, diminuendo i costi della giustizia, nonché riducendo il rischio che sedi decentrate conoscano solo sporadicamente determinate tematiche e le risolvano con giudizi eccentrici; la disseminazione avvicina il luogo di esercizio della giurisdizione al territorio ed ai consociati coinvolti, riducendo i costi della giustizia per chi voglia accedervi. Al giorno d'oggi i vantaggi della disseminazione (dunque, i costi sociali della concentrazione) sono drasticamente calati, in ragione della riduzione parallela dei costi (e dell'incremento dell'efficienza) dei trasporti e della comunicazione tra gli attori in campo (clienti ed avvocati, questi ultimi ed organi giudicanti, etc.). La «vicinanza» geografica del giudicante ai soggetti e luoghi coinvolti non è invece per sé un valore, in quanto può distorcere le dinamiche della giustizia. In questo scenario mi pare che avrebbe senso incrementare il livello di concentrazione sin qui raggiunto, ben oltre la soppressione dei 39 tribunali minori e delle sezioni distaccate avviata nel 2012. D'altro canto una riduzione ulteriore non farebbe altro che avvicinare l'Italia al resto d'Europa, che in media già conosce un livello di concentrazione della giurisdizione nettamente superiore al nostro. Gli effetti di un grado elevato di concentrazione della giurisdizione sono stati d'altro canto già sperimentati in Italia (sempre dal 2012) con riferimento al contenzioso innanzi alle sezioni specializzate per l'impresa (21 in tutto il territorio nazionale rispetto ai 140 Tribunali)».

Secondo **Pasquale Annicchiarico**, partner di **Dentons** «la concentrazione dei Tribunali e delle Procure della Repubblica deve essere accompagnata da una riforma strutturale che migliori l'organizzazione delle sedi giudiziarie. Ciò comporta, senza dubbio, la necessità di porre una maggiore attenzione

sull'informatizzazione e digitalizzazione degli uffici giudiziari –obiettivo cui mira la riforma Cartabia appena promulgata, ad esempio mediante l'introduzione di nuove disposizioni del codice di procedura penale in materia di redazione di documenti in formato digitale e di deposito telematico– per creare una giustizia più veloce ed efficiente. Alla riorganizzazione dovrebbe essere correlato un piano di investimenti volto non solo all'acquisto di strumenti che consentano tale digitalizzazione del processo penale, ma anche alla realizzazione di infrastrutture adeguate a gestire una mole maggiore di procedimenti e alla assunzione del personale da dedicare all'ufficio del processo e del personale ausiliario che funga da supporto ai magistrati per gli approfondimenti giuridici nonché per la gestione degli adempimenti quotidiani e delle udienze».

Dopo la revisione delle circoscrizioni giudiziarie «molti sono stato i disagi per cittadini e Comuni che, a distanza di anni, si trovano senza un presidio di legalità sul territorio e, in molti casi, hanno dovuto anche sopportare maggiori costi (ingenti e di varia natura), conseguenti proprio all'attuazione della riorganizzazione dei Tribunali», spiega **Mario Cozza**, partner di **Fdl Studio Legale e Tributario**. «Senza considerare i milioni di euro che sono rimasti a carico della collettività (cittadini, avvocati, forze dell'ordine e personale giudiziario), in termini di disagi e spostamenti per raggiungere le sedi giudiziarie: si pensi, ad esempio, al caso emblematico, ma tutt'altro che unico, delle sedi sopresse a Lipari e all'Isola d'Elba, da cui, attualmente, bisogna rispettivamente spostarsi a Barcellona Pozzo di Gotto ed a Livorno! È necessario e impellente, invece, che i cittadini possano usufruire di una giustizia vicina, efficiente e razionale, che ritorni sul territo-

Diverse le richieste di riaprire gli Uffici giudiziari soppressi



Andrea Frangipane



Michele Bertani



Pasquale Annicchiarico



Maurizio Bortolotto



Salvatore Sanzo



Carlotta Campeis



Paolo Pototschnig



Daniela Jouvenal Long



Aldo Bottini