

**XXXV CONGRESSO NAZIONALE FORENSE
LECCE 6-8 OTTOBRE 2022****MOZIONE****“PER LA STABILIZZAZIONE DELLE SEZIONI DISTACCATE DI TRIBUNALE
INSULARI, O L’ISTITUZIONE DI NUOVI MODELLI DI TRIBUNALE PER LE ISOLE,
ED IL LORO RICONOSCIMENTO QUALI SEDI DISAGIATE”***Presentatori*

Avv. Antonio Tafuri (*Delegato\Presidente del COA di Napoli*)

Avv. Francesco Cellammare (*Delegato del COA di Napoli - Segretario dell’Assoforense di Ischia*)

La Riforma della Geografia Giudiziaria ex D.Lgs. 155\2012 ha inciso ed è ancora suscettibile di incidere pesantemente sulla Professione di Avvocato, allontanando la Giustizia dal Cittadino, in senso diametralmente opposto a quello tracciato ed auspicato in ambito Comunitario.

La presente proposta di mozione, muovendo da tale premessa, si occupa del tema congressuale relativo a “L’attuazione delle riforme e gli effetti, anche economici, sull’esercizio della professione” e fa seguito ad una costante attività di sollecitazione delle Sfere Governative e Parlamentari, tesa alla risoluzione della annosa problematica della necessità del mantenimento stabile e definitivo di Uffici di Tribunale sui territori delle isole minori dopo il provvisorio ripristino delle Sezioni Distaccate di Ischia, Portoferraio e Lipari avvenuto con il D.Lgs. 14\2014.

I successivi provvedimenti di proroga, ottenuti grazie all’ostinazione dell’Avvocatura e ad uno sforzo continuo di mediazione politica ed istituzionale, hanno sin qui evitato la chiusura di tali Sedi Giudiziarie ma sono stati accompagnati da un graduale smantellamento della macchina giudiziaria sulle isole per la mancata assegnazione di risorse umane, sia di magistrati che di personale amministrativo. Ciò ha causato l’impossibilità di fornire agli utenti, in tempi ragionevoli, un qualunque provvedimento giudiziario e la grave mortificazione del ruolo e dell’immagine stessa dell’Avvocato, impossibilitato incolpevolmente a dare risposta alle richieste ed alle aspettative dei propri assistiti.

Gli stessi Colleghi dei Capoluoghi sedi di Tribunale, nonché quelli delle Sezioni Distaccate soppresse, attualmente costretti a raggiungere le Sedi Centrali di Tribunale, convergono sulla necessità di evitare la chiusura di Uffici Periferici privi di continuità territoriale, quali quelli presenti sulle isole, che taglierebbe fuori dal Servizio Giustizia

intere Comunità di Cittadini, obbligate a far fronte a veri propri viaggi della speranza dalle isole per raggiungere ogni giorno i Tribunali in terraferma e a un imponente aggravio di spese che inevitabilmente su di essi ricadrebbe.

Ciò esporrebbe anche l'esercizio della Professione di Avvocato ad effetti negativi a cascata: effetti diretti, causati non solo all'impennata dei costi, ma anche e soprattutto dall'usura psicofisica delle trasferte marittime quotidiane, anche con condizioni meteo marine avverse, e dall'assottigliamento notevole del tempo disponibile per l'attività di studio e di ricezione dei clienti; ed effetti indiretti, quale la perdita di clientela che conseguirebbe all'ineluttabile rialzo delle parcelle e delle spese vive, tale da ostacolare e disincentivare il ricorso all'Autorità Giudiziaria.

Tutte criticità ben note alla Politica, alle Istituzioni ed alla Magistratura, che sono state oggetto di discussione, fra l'altro, in molti convegni tenutisi ad Ischia e nella Tavola Rotonda su "Giustizia ed Insularità" – Assemblea Generale Unitaria degli Avvocati delle isole minori italiane, sul tema "IL FUTURO DEI TRIBUNALI INSULARI ALLA SCADENZA DELLA PROROGA DEL 31.12.2018", con la partecipazione di Avvocati e Cittadini, oltre che dei Sindaci delle Isole, dell'Ancim, dei Presidenti dei Tribunali di riferimento, di Magistrati, dei vertici nazionali dell'Avvocatura Italiana (CNF e OCF) e di Parlamentari.

In queste occasioni tutti hanno sempre convenuto sulla indispensabilità dei Presidi di Giustizia, che garantiscono l'accesso alla Giurisdizione sui territori insulari ma tutte le istanze di stabilizzazione ed anche il Dossier elaborato dal CNF con la collaborazione delle Associazioni Forensi di Ischia, Lipari ed Elba, pur approdate in Parlamento si sono sempre smarrite nei meandri dei lavori parlamentari. Da ultimo, medesima sorte è toccata alla proposta di emendamento al recente Decreto Milleproroghe, nel quale non è stata inclusa la proroga delle Sezioni Distaccate di Tribunale di Ischia, Lipari e Portoferraio oltre il 31.12.2022.

E' il caso di sottolineare che la cancellazione di tali avamposti di Giustizia sulle tre isole si porrebbe anche in stridente contraddizione con l'art. 119 della Costituzione come recentemente modificato e con l'orientamento comunitario che valorizza la "**Giustizia di Prossimità**" che trova nella Giustizia Insulare la sua massima espressione.

E per vero, la situazione di svantaggio dei territori insulari è riconosciuta, a livello comunitario, dall'art. 174 TFUE.

La Risoluzione 2015/3014 RSP, specifica inoltre che tali disagi sono maggiori per le isole con dimensioni minori, riconoscendo l'importanza di predisporre misure adeguate di sostegno per rimuovere o attenuare tali svantaggi.

A livello nazionale la **Costituzione**, nella **nuova formulazione dell'art. 119**

prevede che **“La repubblica riconosce la peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità”**, ovvero gli svantaggi **che pregiudicano** lo sviluppo economico e **l’effettivo esercizio dei diritti inviolabili della persona, tra cui si annovera quello sancito dall’art. 24 Cost. (“tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”)**

La lettura combinata dell’art 3 e dell’art. 119 della Costituzione, anche alla luce della normativa comunitaria, fa concludere per l’illegittimità costituzionale degli atti legislativi che incrementino (anziché rimuovere) lo svantaggio derivante dall’insularità e in tal senso si denunciano il D.Lgs. 155\2012 ed il D.Lgs. 14\2014, adottati unicamente in nome di una incomprensibile “*spending review*”.

Si impongono, piuttosto, al legislatore scelte virtuose atte a promuovere lo sviluppo e l’esercizio dei diritti per tali territori diversificando la normativa in base alla specificità territoriale.

In merito al finanziamento per il mantenimento dei presidi giudiziari sulle isole minori, era già consentito dal decreto legislativo 88/2011 di destinare **fondi speciali per gli interventi atti a rimuovere gli squilibri economici e sociali e consentire l’effettivo esercizio dei diritti della persona**.

Oggi o mai più, la massima Assise dell’Avvocatura Italiana, al Congresso Nazionale di Lecce, colga l’occasione di battersi affinché non siano cancellati con un colpo di spugna fondamentali Presidi di Giustizia, con le immaginabili conseguenze che, *obtorto collo*, si riverbererebbero anche sulla stessa sopravvivenza professionale di numerosi Colleghi, ed evidenzi, piuttosto, l’esigenza ed urgenza di promuovere nelle competenti sedi istituzionali ogni iniziativa possibile atta a conseguire nell’ambito della **cd. controriforma della Geografia Giudiziaria**, un provvedimento legislativo di Istituzionalizzazione stabile e definitiva dei Tribunali delle isole di Ischia, Elba e Lipari (ripristinati solo temporaneamente, a norma dell’art. 10 del D.Lgs. n. 14 del 19.2.2014, sino al 31.12.2016, e poi in forza dei successivi Decreti cd. Milleproroghe sino al 31.12.2018, ed ancora fino al 1.1.2022 ed infine sino al 1.1.2023).

La condizione di precarietà ha ridotto la funzionalità delle Sezioni Distaccate insulari e mina alla base l’immagine, la dignità e sinanche la credibilità dell’Avvocatura dinanzi alla collettività degli utenti, vanificando la nostra stessa Funzione ed il ruolo dell’Avvocato nella società.

Anche OCF, di recente, ha ribadito che *“Non è pensabile sopprimere la giustizia “insulare”, proprio mentre stiamo uscendo da un’emergenza pandemica che ha accresciuto la sofferenza per un servizio già in affanno. Adesso è il momento del rilancio*

della giustizia in tutti i modi, anche rafforzando la cosiddetta giurisdizione "di prossimità".

Considerato, che

L'isola d'**Ischia**, terza isola italiana per densità demografica, suddivisa in sei comuni, con un bacino d'utenza di 68.000 residenti, cui va sommata una popolazione fluttuante di circa 6 milioni di turisti all'anno, tale da raggiungere le circa 500.000 unità nel periodo estivo, dista 18 miglia marine (un'ora e mezza di navigazione) dal porto di Napoli, distante poi circa 30 minuti in taxi dalla Sede Centrale del Tribunale di Napoli sita al Centro Direzionale. La sua Sezione Distaccata ha un indice di contenzioso medio di circa 6000-7000 procedimenti, senza contare le cause di lavoro e previdenza migrate nel Registro Generale del Tribunale di Napoli, non essendo stato più ripristinato l'Ufficio del Giudice del Lavoro sull'isola, nonostante l'importante tessuto socio economico ed imprenditoriale e la sua partecipazione nella misura di quasi 1\3 al PIL turistico della intera Regione Campania.

L'isola d'**Elba** è la terza Isola italiana per dimensioni, con una superficie di 223 km quadrati, suddivisa in sette comuni; la Sezione Distaccata di Portoferraio ha un bacino di utenza pari a circa 35.000 residenti, cui aggiungersi stabilmente alcune migliaia di proprietari di seconde case, che frequentano costantemente l'Isola e le circa 3/400.000 (quattrocentomila) persone stabilmente presenti durante i mesi estivi, e dista circa 18 miglia marine (1 ora e mezza di navigazione) dal porto di Piombino, che a sua volta dista circa 90 Km (2 ore di treno) da Livorno ove è situata la sede centrale del Tribunale (raggiungibile con i mezzi pubblici in circa 30 minuti dalla stazione ferroviaria). Sull'isola è, altresì, presente la Casa di Reclusione di Porto Azzurro con una capienza regolamentare di 322 posti, ove attualmente sono presenti alcune centinaia di reclusi, con un personale di polizia amministrativa ed una forza operante di agenti sistematicamente sotto organico.

L'isola di **Lipari** dista circa 20 miglia marine dal porto di Milazzo, da cui poi deve raggiungersi il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto. La sua Sezione Distaccata di Tribunale ha un bacino di utenza di 12.799 abitanti destinato ad aumentare notevolmente durante il periodo estivo e serve tutti gli abitanti delle isole Eolie, sicchè vi è anche il problema della plurinsularità oltre quello della mancanza di continuità territoriale con il resto della Nazione.

Sia prima che dopo la soppressione delle Sezioni Distaccate di Tribunale e poi dopo il ripristino di quelle di Ischia, Portoferraio e di Lipari mediante il citato D.Lgs. 19.2.2014 n. 14, e le successive proroghe, è stata ripetutamente rimarcata l'importanza

di questi Uffici Giudiziari ed il costo non solo in termini economici ma anche di estremo disagio che la loro abolizione addosserebbe agli Avvocati ed agli addetti ai lavori, ai Cittadini isolani ed alle stesse Istituzioni Statali e Locali, con parti, testimoni, Ufficiali Giudiziari, nonché dipendenti comunali e Ufficiali ed Agenti delle locali Forze dell'Ordine, costretti ad allontanarsi dalle isole per intere giornate, questi ultimi abbandonando sguarniti gli uffici pubblici ed il controllo dei territori (si è già evidenziato che il viaggio di andata e ritorno tra le rispettive isole e le sedi centrali dei tribunali in terraferma dura tra le 5 e le 8 ore e comporta una spesa rilevante e non sostenibile stante anche la grave crisi economica che sta attraversando il Paese).

Se a ciò si aggiunge 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, e che lo Stato non deve sopportare neppure la spesa per l'utilizzo dei rispettivi Palazzi di Giustizia, ottenuti in comodato gratuito dagli enti comunali, e, addirittura, come nel caso di Ischia, recentemente ristrutturati (2018) con l'impiego di capitali pubblici rilevanti (euro 900.000,00), non può revocarsi in dubbio la necessità di mantenere detti Presidi a beneficio dei Cittadini e degli Operatori di Giustizia delle isole gravemente penalizzati dalla loro condizione di isolani.

Le mere proroghe, - è un dato ormai acquisito -, hanno per lungo tempo aggravato ed incancrenito i problemi derivati dalla precarietà del mantenimento di tali uffici giudiziari; essi, infatti, dovendo avviarsi ogni volta alla chiusura definitiva, sono stati lasciati privi o quasi di magistrati (gli interPELLI sono andati e vanno costantemente deserti e i magistrati che vi si avvicendano, ad intervalli massimi di appena 3 mesi, per lo più non possono fare altro che rinviare i giudizi *sine die*); altrettanto può dirsi per la carenza di personale amministrativo (in quanto trasferito presso altre sedi in seguito alla cancellazione delle piante organiche delle Sezioni Distaccate soppresse).

L'efficienza e il regolare funzionamento dei Presidi Insulari dipende dalla loro stabilizzazione, dal ripristino delle rispettive piante organiche, dal loro riconoscimento quali sedi disagiate, e da una maggiore autonomia rispetto alle sedi centrali dei Tribunali di riferimento, le quali, già afflitte da notevoli scoperture di organico, non possono destinarvi propri dipendenti.

Ciò posto, e considerato che anche il precedente Ministro della Giustizia, in occasione di un incontro con il CNF, il COA di Napoli e i Presidenti di Corte Appello e di Tribunale di Napoli, ha espressamente richiamato la necessità di una soluzione legislativa anche mediante la previsione di un nuovo modello di Tribunale per le isole

minori.

si propone la seguente mozione:

IL XXXV CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

Stante la indispensabilità del mantenimento stabile e definitivo dei Presidi Insulari a tutela del paritario accesso dei Cittadini alla Giustizia, da cui dipenderà molto anche l'efficientamento di detti Uffici Giudiziari ed il conseguente miglioramento del Servizio con innegabili ripercussioni favorevoli sullo svolgimento dell'attività professionale degli Avvocati ivi operanti, che di contro, per effetto della programmata imminente chiusura di tali Sezioni di Tribunale, subirebbe nefaste conseguenze anche di natura economica derivanti dalla impennata dei costi e dall'insostenibile aggravio dell'attività professionale, con ricadute pesanti in termini di denegata giustizia per gli utenti;

Preso atto, peraltro, che, la Legge-Delega per la Riforma della Geografia Giudiziaria, secondo l'interpretazione degli Uffici Legislativi del Ministero della Giustizia, potrebbe non ammettere la reviviscenza e sopravvivenza di alcuna delle 220 Sezioni Distaccate di Tribunale Italiane già soppresse, per cui alla scadenza dell'ultima proroga, in mancanza di un ulteriore provvedimento legislativo di proroga e di stabilizzazione, le Sezioni Insulari sarebbero destinate alla chiusura alla prossima data del 1.1.2023, salvo che per le isole si introduca una nuova forma di Tribunale ad hoc, se del caso autonoma o comunque connotata da una maggiore autonomia gestionale rispetto alle sedi centrali dei Tribunali di riferimento, queste ultime dimostratesi incapaci di trasferire durevolmente propri magistrati e risorse umane e materiali alle sedi distaccate o articolazioni territoriali insulari;

Ribadito, inoltre, che è giusto ed opportuno, anche ai fini di un'adeguata copertura delle piante organiche, che detti Presidi siano dichiarati Sedi Giudiziarie Disagiate con la conseguenziale previsione di incentivi in termini di trattamento economico e/o previdenziale e/o di carriera, e gratuità del trasporto marittimo, per i magistrati e dipendenti provenienti dalla terraferma;

IMPEGNA

LE RAPPRESENTANZE FORENSI, ISTITUZIONALI E POLITICHE

a richiedere al Parlamento ed al Governo un provvedimento urgente ed indifferibile di stabilizzazione e mantenimento permanente, previa eventuale proroga, dei Presidi di Tribunale sulle isole di Ischia, Lipari ed Elba, in ragione della specificità e discontinuità territoriale ed in aderenza alla lettera dell'art. 119 della Costituzione, nonché il riconoscimento degli stessi quali Sedi Giudiziarie Disagiate;

a tal uopo, richiedendo e impegnandosi a far approvare una modifica del D.Lgs. 14\2014 che stabilizzi una volta per tutte le attuali Sezioni Distaccate di Tribunale insulari, nei sensi che seguono:

- “ai **commi 1, 2 e 3** dell’art. 10 del D.Lgs. 19.2.2014 n. 14, le parole <<fino al 31.12.2022>> sono eliminate in via definitiva”.

Ovvero, in caso di impraticabilità di tale soluzione, avanzando una articolata proposta di legge che preveda la introduzione di un nuovo modello di Tribunale ad hoc per le isole minori, o una proposta di modifica del D.Lgs. 14\2014 come segue:

- “viene introdotto il **comma 3-bis**:<<sono ripristinate con effetto immediato e definitivo e dichiarate sedi di Tribunale, le Sezioni Distaccate di Tribunale precedentemente esistenti sulle isole di Elba, Ischia e Lipari, già soppresse in forza del D.Lgs. 155\2012>>”.

Garantendosene, in ogni caso, la funzionalità ed efficienza mediante tali ulteriori accorgimenti:

- “al **comma 12** dell’art. 10 del D.Lgs. 19.2.2014 n. 14, le parole <<nei limiti della dotazione organica, mediante assegnazione del personale già in servizio presso le rispettive sedi principali alla data di cui al comma 4>> sono sostituite con le parole <<mediante concorso pubblico e/o interpello straordinario nazionale>>.
- “viene introdotto il **comma 12-bis**:<<gli Uffici di Tribunale insulari di cui al presente articolo sono dichiarati sedi giudiziarie disagiate e si provvederà con separato decreto all’introduzione di incentivi per i magistrati ed il personale ivi addetto proveniente dalla terraferma>>”.

Hanno collaborato all’elaborazione della presente mozione gli Avvocati:

ANTONIO TAFURI, ELENA DE ROSA, GIUSEPPE NAPOLITANO, PASQUALE ALTAMURA, LOREDANA CAPOCELLI, FRANCESCO ANNUNZIATA, FRANCESCO CELLAMMARE, FELICE CIRUZZI, ALESSANDRO DI MARTINO, EDOARDO DI NATALE, FRANCESCO ESPOSITO, DIANA CATERINA FERRARA, ALDO FRANCESCHINI, ALESSANDRO GARGIULO, ANTONIO MESSINA, PASQUALE PARISI, MARIA GRAZIA PETRONE, MARIA PRISCO, ELISABETTA ANNA RUSSO, ALESSIO SAVARESE, CRISTINA SGOBBO, PAOLO TRAPANESE.

FIRMA DIGITALE dei Presentatori: AVV. ANTONIO TAFURI

AVV. FRANCESCO CELLAMMARE