



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GRIMANI e MASINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 MARZO 2022^(*)

Istituzione in Lucera di una sezione distaccata della corte d'appello
e della corte d'assise d'appello di Bari

(*) Testo non rivisto dal presentatore

ONOREVOLI SENATORI. — Con il presente disegno di legge si istituisce in Lucera una sezione distaccata della corte d'appello di Bari, con funzioni anche di sezione distaccata della corte d'assise d'appello di Bari, al fine di dare una risposta alle problematiche relative all'organizzazione della giustizia in Puglia, ampiamente discusse e analizzate all'interno di documenti pubblici, quali quelli depositati nel corso delle audizioni davanti all'intergruppo parlamentare sulla geografia giudiziaria e, in particolare, nel documento del dottor Antonio Laronga, procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Foggia, dei quali si riportano ampi stralci. Sul piano geografico, il circondario del tribunale di Foggia si caratterizza anzitutto per la sua grande estensione: esso comprende l'intera provincia di Foggia (terza provincia d'Italia per estensione territoriale) e alcuni importanti comuni facenti parte della provincia di Barletta-Andria-Trani (BAT), ossia dei comuni di Margherita di Savoia, di San Ferdinando di Puglia e di Trinitapoli. La superficie complessiva del circondario è di 7.400,30 chilometri quadrati ed è superiore, quindi, rispetto ai 4.460,65 chilometri quadrati del Molise (nel quale operano tre tribunali) e ai 5.416,21 chilometri quadrati della Liguria (nella quale operano quattro tribunali e di poco inferiore rispetto ai 7.924,36 chilometri quadrati del Friuli Venezia Giulia (nel quale operano quattro tribunali). Il bacino di utenza è di circa 700.000 abitanti e conta 64 comuni (61 della provincia di Foggia e 3 della provincia di BAT). Il territorio circondariale comprende l'intero promontorio del Gargano, caratterizzato dalla presenza di zone montuose e impervie, alcune delle quali di non facile accessibilità,

anche per la mancanza di un'adeguata viabilità. Anche la fascia costiera è molto estesa, avendo una lunghezza di circa 100 miglia nautiche, che parte dal confine con il Molise, segue tutto il promontorio del Gargano e giunge fino al comune di Margherita di Savoia. Tali caratteristiche del territorio, unite a un sistema dei trasporti pubblici locali assolutamente inadeguato, contribuiscono a non favorire la piena attuazione di una garanzia fondamentale dello Stato di diritto costituita dall'accesso alla giustizia, soprattutto per le popolazioni residenti nei comuni più distanti dalla città di Foggia. Sotto il profilo socio-economico, il territorio è caratterizzato, sia nel capoluogo che in provincia, da un'economia (prevalentemente agricola) assai poco sviluppata e da situazioni di notevole disagio sociale: tra queste, la presenza di un elevato numero di immigrati, molti dei quali impiegati in lavori agricoli (soprattutto di natura stagionale) in condizioni di illegalità e di sfruttamento. Assai diffusi sono, infatti, i fenomeni del caporalato e quelli del favoreggiamento e dello sfruttamento della prostituzione. Dal punto di vista della realtà criminale, il circondario è caratterizzato dalla presenza di una criminalità composita e violenta e da un'illegalità diffusa che insidia sia il corretto operare della pubblica amministrazione che la pacifica convivenza civile. Molte sono le organizzazioni criminali che agiscono nelle città di Foggia, Cerignola, San Severo e Manfredonia e nell'intero Gargano, con numerosi interessi che si sviluppano nel campo degli stupefacenti, nei reati contro il patrimonio e nei reati contro l'ambiente. Diversamente da altri territori del sud dell'Italia in cui le organizzazioni mafiose, attraverso un controllo

della microcriminalità cui viene impedito di operare e di proliferare, assicurano la pacifica convivenza civile acquisendo consenso sociale, nel circondario di Foggia si assiste alla coesistenza, e spesso alla cointeresenza, fra criminalità organizzata e microcriminalità. La vita quotidiana della popolazione è funestata dalla forte presenza di quest'ultima: furti di autovetture, furti in appartamento e nelle campagne, rapine anche in strada ed estorsioni, attuate spesso con l'uso di esplosivi devastanti, toccano, con impressionante frequenza, l'integrità fisica e patrimoniale dei cittadini, nonché il libero esercizio dell'attività commerciale e di quella imprenditoriale in genere. La grave criticità dell'attuale situazione della criminalità nel territorio foggiano è stata riconosciuta anche dal Consiglio superiore della magistratura nell'approfondita e dettagliata risoluzione in materia di analisi del fenomeno mafioso e criticità per l'amministrazione della giustizia negli uffici giudiziari operanti nella provincia di Foggia nel settore della criminalità organizzata, adottata con delibera in data 18 ottobre 2017. In tanti ritengono che, venendo meno la garanzia fondamentale dello Stato di diritto costituita dall'accesso alla giustizia, molta parte della popolazione finisce con non denunciare più, lasciando in questo modo maggiori margini di movimento alle organizzazioni criminali e alla microcriminalità. La criminalità finisce con l'insidiare sia il corretto operare della pubblica amministrazione sia la pacifica convivenza civile. In questo quadro, è utile ricordare l'intervenuto commissariamento

per infiltrazioni mafiose del comune di Foggia, secondo comune capoluogo di provincia in Italia ad essere commissariato negli ultimi trenta anni, ossia da quando è entrata in vigore la prima normativa in materia (decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221). Negli ultimi anni, poi, sono stati commissariati per le stesse ragioni anche i comuni di Monte Sant'Angelo, Mattinata, Manfredonia e Cerignola. Per quanto concerne l'organizzazione territoriale della giustizia, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie effettuata nel settembre del 2013 in attuazione del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, ha portato all'accorpamento degli uffici giudiziari del circondario di Lucera (in particolare, della procura della Repubblica, del tribunale e delle sezioni distaccate di Apricena e di Rodi Garganico) a quelli del circondario di Foggia. Il tribunale di Foggia, a sua volta, ha subito la soppressione delle 4 sezioni distaccate precedentemente operanti, cioè delle sezioni distaccate di Cerignola, di Manfredonia, di San Severo e di Trinitapoli. La riforma del 2013 ha cancellato dall'attuale territorio del circondario di Foggia ben 7 sedi di uffici giudiziari (Lucera, Apricena, Rodi Garganico, Cerignola, Manfredonia, San Severo e Trinitapoli). Per quanto concerne i procedimenti pendenti davanti al tribunale di Foggia in composizione monocratica, i dati statistici successivi alla riforma del 2013 mettono in luce una situazione allarmante, come riportato dalla seguente tabella.

Tabella n. 1

pendenti al 31.12.2013	pendenti al 31.12.2014	pendenti al 31.12.2015	pendenti al 31.12.2016	pendenti al 31.12.2017	pendenti al 31.12.2018	pendenti al 30.09.2019	pendenti all'8 luglio 2021
6.519	8.110	7.438	8.549	9.363	10.744	11.395	11.708

La tabella evidenzia come all'accorpamento presso il tribunale di Foggia di tutti i processi monocratici del circondario abbia fatto seguito un progressivo incremento delle pendenze, aumentate alla fine del periodo valutato di 5.189 processi (+ 79,60 per cento). La tendenza all'incremento delle pendenze appare, allo stato, difficilmente reversibile. Prima della riforma del 2013, i processi penali monocratici per reati commessi nel territorio corrispondente all'attuale circondario di Foggia venivano celebrati presso 8 uffici giudiziari e, precisamente, presso il tribunale di Foggia e le altre 7 sedi in seguito soppresse; con l'entrata in vigore della riforma delle circoscrizioni giudiziarie, l'intero carico dei dibattimenti penali monocratici è stato accentrato presso il tribunale di Foggia, il quale non dispone di un numero di aule di udienza sufficienti per fronteggiare tali sopravvenienze. In sostanza, se pure si decidesse di raddoppiare gli organici dei giudici e del personale amministrativo attualmente disponibili, non si potrebbe aumentare il numero delle udienze penali monocratiche per mancanza di aule di udienza. Com'è facilmente immaginabile, le pendenze attuali e la tendenza al loro incremento favoriranno sempre più le definizioni dei processi per prescrizione del reato e ciò nonostante lo straordinario impegno quotidiano profuso dai magistrati e dal personale amministrativo in servizio presso gli uffici giudiziari foggiani. La situazione diventa ancora più problematica se si considera l'accesso alla giustizia di secondo grado. Il distretto della corte d'appello di Bari si estende nell'intero territorio di 3 province, ossia la provincia di Bari, la provincia di BAT e la provincia di Foggia. I collegamenti tra il territorio della provincia di Foggia e la città di Bari sono assolutamente difficoltosi, a causa delle caratteristiche morfologiche dell'estesissimo territorio che separa la Capitanata dalla città di Bari e considerata la presenza di un sistema di trasporti pubblici

inadeguato. Si calcola che per raggiungere la città di Bari, da un comune del circondario del tribunale di Foggia, occorre percorrere in media circa 180-200 chilometri. Il diritto di accesso alla giustizia, già compromesso come si è rilevato in precedenza per l'accesso al primo grado di giudizio, è ancora più pregiudicato nel caso della giustizia di secondo grado. Se si considera che una parte considerevole, pari addirittura al 50 per cento, delle cause pendenti davanti alla corte d'appello di Bari proviene dal tribunale di Foggia, diventa assolutamente indispensabile istituire una sezione distaccata della corte d'appello di Bari in provincia di Foggia. E ciò a fortiori se si considera che la cosiddetta « riforma Cartabia » (atto Senato n. 2353), recante « Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari », prevede l'obbligo di chiudere i processi penali dopo due anni in appello e dopo un anno in Cassazione e ciò al fine di ridurre del 25 per cento nei prossimi cinque anni i tempi della durata del processo penale. Sarà, pertanto, necessario organizzare la giustizia affinché sia più celere, nel rispetto della ragionevole durata del processo, garantendo nel contempo che tutti i processi si concludano. La fase di appello in Italia dura mediamente 850 giorni contro uno *standard* europeo di 105 giorni. In Puglia la situazione è anche peggiore perché la fase di appello dura in media 1.064 giorni e con la riforma Cartabia numerosi processi potrebbero non concludersi in tempo. Ecco perché si ribadisce che, ferme restando le gravissime criticità collegate in provincia di Foggia alla soppressione dei tribunali minori (Lucera e le altre sei sedi soppresse), appare assolutamente opportuno istituire in provincia di Foggia una sezione distaccata della corte d'appello di Bari, con funzioni anche di sezione distaccata della corte d'assise d'appello di Bari, presso la quale localizzare

i rinforzi in termini di risorse umane e strumentali in corso di assegnazione, per evitare che la prefata riforma produca effetti drammatici sulla conclusione dei processi penali. Considerato che il tribunale di Foggia non dispone di un numero di aule di udienza sufficienti per fronteggiare tali sopravvenienze, si potrebbe utilizzare l'edificio dell'ex tribunale di Lucera. Decentrando le funzioni della corte d'appello di Bari a Lucera tramite l'istituzione di una sezione distaccata verrebbero garantiti e tutelati i diritti di difesa di circa 700.000 cittadini, ossia degli abitanti del circondario del tribunale di Foggia.

Passando all'esame dei singoli articoli del presente disegno di legge, con l'articolo 1 si istituisce in Lucera una sezione distaccata della corte d'appello di Bari, con funzioni anche di sezione distaccata della corte d'assise d'appello di Bari, e si determina l'ambito territoriale della sua giurisdizione.

L'articolo 2 autorizza il Ministro della giustizia a determinare con proprio decreto l'organico del personale della sezione distaccata, rivedendo le piante organiche degli altri uffici, nell'ambito delle dotazioni dei ruoli del Ministero della giustizia, come modificate in relazione all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), e a stabilire la data di inizio del funzionamento della sezione distaccata, comunque entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 3 stabilisce le modalità di ripartizione di tutto il contenzioso giudiziario all'atto dell'entrata in funzione della sezione distaccata. In conclusione, si tratta di un disegno di legge che mira a tutelare maggiormente il diritto di difesa dei cittadini e, al tempo stesso, a garantire una più spedita e funzionale amministrazione della giustizia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita in Lucera una sezione distaccata della corte d'appello di Bari, con giurisdizione sul territorio compreso nella circoscrizione del tribunale di Foggia.

2. La sezione distaccata della corte d'appello di Bari di cui al comma 1 esercita anche funzioni di sezione distaccata della corte d'assise d'appello di Bari, nella cui circoscrizione è compreso il circolo della corte d'assise di Foggia.

3. Il Ministro della giustizia provvede, con proprio decreto, a riorganizzare la competenza territoriale della giurisdizione della sezione distaccata istituita in Lucera ai sensi del presente articolo, al fine di comprendere le cause la cui competenza risulta a carico della provincia di Bari-Barletta-Trani (BAT).

Art. 2.

1. Il Ministro della giustizia con proprio decreto, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede a determinare l'organico del personale necessario al funzionamento della sezione distaccata di cui all'articolo 1, rivedendo le piante organiche degli altri uffici, nell'ambito delle dotazioni dei ruoli del Ministero della giustizia, come modificate in relazione all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Gli oneri correnti connessi alla prima attivazione della citata sezione distaccata sono comunque contenuti nei limiti degli stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia.

2. Con il decreto di cui al comma 1, il Ministro della giustizia stabilisce la data di

inizio del funzionamento della sezione distaccata di cui all'articolo 1, che deve comunque essere attivata entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

1. Alla data di inizio del funzionamento della sezione distaccata di cui all'articolo 1, gli affari civili e penali pendenti davanti alla corte d'appello e alla corte d'assise d'appello di Bari rientranti, ai sensi della presente legge, nella competenza per territorio della medesima sezione distaccata sono devoluti alla cognizione di tale ufficio.

2. La disposizione del comma 1 non si applica alle cause civili rimesse al collegio ai sensi dell'articolo 352 del codice di procedura civile, ai procedimenti penali nei quali il decreto di citazione è stato notificato a tutte le parti, nonché agli affari di volontaria giurisdizione già in corso alla data di inizio del funzionamento della sezione distaccata di cui all'articolo 1 stabilita ai sensi dell'articolo 2.

€ 1,00