Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

N. 758

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori Marco PELLEGRINI, ACCOTO, PIRRO, DELL'OLIO, NATURALE, PRESUTTO, TURCO, DONNO, MININNO, GALLICCHIO, GARRUTI, PIARULLI, LOMUTI, PATUANELLI, PESCO, DI NICOLA, GRASSI, PERILLI, LANZI, LUPO, MORONESE, MAIORINO, FEDE e URRARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 AGOSTO 2018

Istituzione in Foggia di una sezione distaccata della corte di appello di Bari, di una sezione distaccata della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello, di una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari, di una sezione distaccata della Direzione distrettuale antimafia di Bari

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – La provincia di Foggia, una delle più estese in Italia, presenta un territorio vasto e variegato dal punto di vista orografico e i suoi abitanti, circa 630.000, si distribuiscono in ben sessantuno comuni. Le zone geografiche che compongono la provincia sono tra loro molto diverse; si pensi alla grande e assolata pianura del Tavoliere delle Puglie, all'impervio e selvaggio Gargano, alle zone collinari subappenniniche e appenniniche. Di fatto, è una mini regione.

La notevole estensione della provincia e le profonde differenze orografiche e geomorfologiche delle diverse zone che la compongono fanno sì che i collegamenti tra le diverse località siano assolutamente problematici e, purtroppo, insufficienti.

Per raggiungere Bari – sede della corte di appello, della corte di assise di appello, della Direzione distrettuale antimafia, della Direzione investigativa antimafia e del tribunale per i minorenni – dai diversi centri della provincia di Foggia, occorre percorrere mediamente 170 chilometri circa. Distanze che salgono a oltre 230 chilometri per gli abitanti dei comuni garganici più lontani. La situazione è aggravata da un trasporto pubblico gravemente insufficiente (su gomma e su ferro) e dalle strade provinciali per lo più in pessimo stato manutentivo.

Per i cittadini tutto ciò si traduce in forti disagi, in un sensibile aggravio di costi e – di fatto – in una negazione stessa del diritto di accesso alla giustizia. Su tale aspetto si è espressa chiaramente la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa che, in data 21 giugno 2013, ha redatto le linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria per favorire le condizioni di accesso ad un sistema giudiziario di qualità; tali linee guida rimarcano e riconoscono, da un lato, il valore dell'accesso alla giustizia in termini di vicinanza dei tribunali ai cittadini [1.2 del documento CEPEJ-GT-QUAL(2013)2], dall'altro prescrivono 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». Tutte circostanze che si verificano pienamente in provincia di Foggia. Ma le ragioni che rendono indispensabile l'istituzione delle sezioni distaccate di cui appresso sono anche altre, addirittura più pregnanti.

In rapporto alla popolazione residente, pari a circa 630.000 abitanti secondo l'ultimo censimento, il numero delle cause penali e civili pendenti presso la corte di appello di Bari e provenienti dal tribunale di Foggia è tra i più rilevanti dell'intera regione Puglia. Tale numero rappresenta poco meno del 50 per cento rispetto al totale delle cause civili e penali che si celebrano davanti alla corte barese.

Per ciò che riguarda le cause penali, tale rilevantissimo numero è dovuto anche all'affermarsi in provincia di Foggia, dagli inizi degli anni Settanta, di pericolose e spietate compagini criminose di stampo mafioso che, nel corso dei decenni, ponendo in essere una serie di attività delittuose sempre più pervicaci e invasive, hanno di fatto conseguito il controllo militare di una gran parte del territorio della provincia, con le immaginabili nefaste conseguenze per la sicurezza degli

onesti cittadini e per lo sviluppo economico del territorio. Queste compagini criminose, secondo l'ex Procuratore nazionale antimafia, costituiscono, nel loro insieme «una quarta mafia, con caratteristiche diverse ma altrettanto forte, organizzata e se possibile ancora più impenetrabile» rispetto alle altre mafie italiane.

Uguale allarme ha lanciato il Consgilio superiore della magistratura (CSM) che nella «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» di cui alla delibera del 18 ottobre 2017, evidenziava che «In taluni contesti del foggiano il radicamento socio-culturale del sistema mafioso è così forte da produrre una generalizzata e assoluta omertà che, talvolta, trasmoda nella connivenza se non addirittura nel consenso»; inoltre, secondo il CSM, si registra una «capillare presenza sul territorio di clan che ricorrono alla estrema violenza come abituale metodo dell'operatività delittuosa, il che ha determinato nella società civile una forte assoggettamento al crimine, che, sul versante giudiziario, si traduce in comportamenti omertosi delle vittime con conseguenti difficoltà investigative e di accertamento giudiziale... (*omissis*). Le denunce sono pressoché inesistenti e i pochi cittadini che le presentano quasi sempre in sede processuale ritrattano. (*omissis*). Gli imprenditori, nel corso degli anni, sono passati da un assoggettamento estorsivo di tipo violento, ad un atteggiamento di volontaria sottomissione al sistema mafioso: spesso, infatti, è lo stesso imprenditore che si reca autonomamente dal mafioso per pagare il pizzo, anticipandone in tal modo la richiesta. E all'origine di tali iniziative degli imprenditori non vi è la finalità di lucrare vantaggi, ma la consapevolezza che l'agibilità del percorso esistenziale, economico, sociale e familiare non può affrancarsi dalla protezione mafiosa... (*omissis*). La mafia garganica si presenta come particolarmente cruenta e non si accontenta di uccidere, usando di norma cancellare anche la memoria della vita soppressa. I cadaveri infatti sono spesso bruciati o buttati nelle grave, veri e propri cimiteri di mafia (*omissis*). Il fenomeno mafioso è, quindi, nell'insieme, compatto, feroce, profondamente radicato sul territorio, su cui esercita un vero e proprio controllo militare».

Nonostante tali univoche analisi da parte dei massimi organismi antimafia, circa il pericolo costituito dai pericolosi e violentissimi sodalizi mafiosi foggiani, le condanne definitive comminate *ex* articolo 416-*bis* del codice penale sono poche. Questa circostanza, nonostante lo sforzo profuso da magistratura e Forze dell'ordine, trae origine soprattutto dalla mancanza sul territorio di sedi – autonome o distaccate – della corte di appello, della Direzione distrettuale antimafia e della Direzione investigativa antimafia. Infatti la circostanza che sia i giudicanti (di appello) e sia i pubblici ministeri (della Direzione distrettuale antimafia) si trovino lontano dai luoghi dove si consumano i reati innanzi evidenziati, ha una ricaduta negativa sulle attività di indagine e sull'esito dei relativi processi. Dello stesso avviso è il CSM, come evidenziato nella suddetta risoluzione del 18 ottobre 2017. Al contrario, la presenza di tali organismi negli stessi territori in cui la mafia opera e quindi la conseguente e più penetrante opera di indagine e di conoscenza delle attività criminose renderebbero meno probabile il mancato riconoscimento dei reati di associazione mafiosa, come purtroppo è accaduto molte volte anche nel recente passato.

Tali valutazioni trovano infine ampio consenso da parte della cittadinanza – che chiede legalità, giustizia e sicurezza – e da parte degli enti locali. A tale ultimo proposito, il consiglio provinciale, prima, e, poi, ben trentasei comuni della provincia di Fog-

gia, che rappresentano l'85 per cento circa della popolazione residente in provincia – pungolati e coinvolti dal comitato di volontariato «Appelliamoci!» (di cui è stato presidente il primo firmatario del presente disegno di legge) – hanno deliberato, tutti all'unanimità, a partire dal mese di maggio 2017, in merito alla richiesta di istituire a Foggia sezioni distaccate della corte di appello e della DDA di Bari, nonché una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari e infine una sezione operativa dislocata della DIA.

Le compagini mafiose rappresentano un estremo pericolo per la collettività e costituiscono un elemento di elevata distorsione del complesso delle attività economiche. È quindi necessario che lo Stato risponda a queste minacce con l'istituzione a Foggia di presidi idonei a contrastarle adeguatamente, sia sotto il profilo della prevenzione e sia sotto l'aspetto della repressione. Risponde a tale esigenza l'istituzione di una sezione distaccata della Direzione distrettuale antimafia che, come è noto, è realizzabile solo dove esista una corte di appello. Per tale motivo, il presente disegno di legge prevede la modifica dell'articolo 51 del codice di procedura penale.

Altro aspetto di cui tenere conto riguarda il tribunale per i minorenni, la cui mancanza a Foggia, unitamente alla mancanza di adeguate strutture per la rieducazione dei minori, causa notevoli disagi alle famiglie – spesso poco abbienti – nonché agli stessi minori a cui, di fatto, a causa della distanza dalla sede di Bari, viene precluso un sistema relazionale con le famiglie di provenienza e quindi un più efficace percorso rieducativo.

La presente proposta, oltre che necessaria, è del tutto coerente con pregresse modalità di intervento già adottate dal legislatore il quale, in sede di emanazione di decreti legislativi, ha operato interventi mirati per specifici territori, laddove le circostanze ne giustificassero l'adozione. È opportuno rimarcare che la Corte costituzionale, chiamata a giudicare la legittimità delle norme aventi per oggetto la geografia giudiziaria, mai ha contestato la legittimità delle disposizioni sol perché limitate ad un singolo territorio. Inoltre il Giudice delle leggi mai ha posto in dubbio l'ammissibilità di disegni di legge volti ad incidere sull'assetto complessivo o su un frammento di dislocazione sul territorio, dell'organizzazione degli uffici giudiziari di primo e di secondo grado. Infatti con le pronunce n. 237 del 2013, n. 15 del 2014 e n. 232 del 2016, la Corte ha ribadito la ragionevolezza dell'impianto complessivo e generale di riforma realizzato con la legge n. 148 del 2011 e con il successivo decreto legislativo n. 155 del 2012, chiarendo che la riorganizzazione del sistema giudiziario deve essere coordinata e ispirata ad una visione globale.

Con la sentenza n. 5 del 2015 la Corte ha inoltre statuito l'inammissibilità di quesiti referendari aventi ad oggetto l'abrogazione dell'intero testo di riorganizzazione della geografia giudiziaria, nel presupposto che qualora ciò si fosse determinato, non ne sarebbe discesa la reviviscenza della previgente organizzazione, derivandone al contrario un insostenibile vuoto di disciplina.

È appena il caso di sottolineare tuttavia che questi orientamenti del giudice costituzionale, che pure possono intendersi come pronunce legittimanti i criteri ispiratori della riforma degli uffici giudiziari del biennio 2011-2012, non pongono preclusioni ad interventi di correzione e di modifica quale quello recato dal presente disegno di legge; non a caso, esso resta motivato da puntuali presupposti ed esigenze di politica criminale, di contrasto alle organizzazioni delinquenziali e di garanzia dell'effettività dei diritti fondamentali della cittadinanza. Non stride neanche nel merito, peraltro, con i criteri direttivi e i principi alla base della legge di delegazione del 2011 che ha riarticolato sul territorio le risorse e gli uffici giudiziari.

Da tutte queste considerazioni prende corpo il presente disegno di legge, che sottoponiamo alla vostra cortese attenzione, per l'istituzione a Foggia di una sezione distaccata della corte di appello di Bari, di una sezione distaccata della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello, di una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari e infine di una sezione distaccata della Direzione distrettuale antimafia

Per tutto quanto sopra evidenziato, auspichiamo un esame e un'approvazione in tempi brevi del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita in Foggia una sezione distaccata della corte di appello di Bari, con giurisdizione sul circondario del tribunale di Foggia.

2. È istituita in Foggia una sezione distaccata della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello, nella cui circoscrizione è compreso il circolo della corte di assise di Foggia.

Art. 2.

1. È istituita in Foggia una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari, con giurisdizione sul territorio di cui all'articolo 1, comma 1.

Art. 3.

1. All'articolo 51 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3-*bis* è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ove il distretto comprenda una sezione distaccata di corte di appello, quando si tratta di procedimenti per i delitti previsti dal presente comma, le funzioni indicate nel comma 1, lettera *a)*, sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo della sezione distaccata nel cui ambito ha sede il giudice competente»;

b) al comma 3-*ter* è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La stessa facoltà, se ne fa richiesta il procuratore che esercita le funzioni nella sede della sezione distaccata

della corte di appello, è attribuita all'avvocato generale presso la sezione della corte di appello».

Art. 4.

1. Il Ministro della giustizia, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede a determinare, con proprio decreto da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la pianta organica e il personale dipendente necessario al funzionamento delle sezioni di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge e il contestuale trasferimento delle risorse umane e strumentali da altre sedi, ridefinendo le dotazioni organiche delle stesse. Dal precedente periodo non devono derivare nuove o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Con lo stesso decreto di cui al comma 1, il Ministro della giustizia stabilisce la data di inizio del funzionamento degli stessi uffici giudiziari, che devono comunque essere attivati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

1. Alla data di istituzione degli uffici giudiziari di cui agli articoli 1 e 2, gli affari civili e penali pendenti dinanzi alla corte di appello di Bari e appartenenti, per ragioni di territorio, alla competenza della sezione distaccata in Foggia della corte di appello, della sezione distaccata in Foggia della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello o della sezione distaccata in Foggia del tribunale per i minorenni di Bari sono devoluti alla cognizione degli anzidetti uffici.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle cause civili nelle quali, alla data di cui al medesimo comma 1, siano già state precisate le conclusioni ai sensi dell'ar-

ticolo 352 del codice di procedura civile, ai procedimenti penali nei quali il decreto di citazione per il giudizio di appello sia stato notificato a tutte le parti, nonché ai procedimenti di volontaria giurisdizione in corso.

Art. 6.

1. Per l'adozione delle misure necessarie per sostenere l'istituzione, la fase iniziale delle attività e il funzionamento a regime delle sezioni di cui agli articoli 1 e 2 è autorizzata la spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2019 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020.

2. Agli oneri derivanti dal comma 1 si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

€ 1,00