CAMERA DEI DEPUTATI N. **2054**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PERANTONI, CATALDI, DEIANA, DI SARNO, ALBERTO MANCA, PALMISANO, SCANU

Istituzione in Sassari della corte di appello, della corte di assise di appello e della procura generale della Repubblica presso la corte di appello

Presentata il 1° agosto 2019

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Il tema dell'efficienza del sistema della giustizia è stato ed è, anche in questa legislatura, al centro dell'iniziativa parlamentare. Allo scopo di perseguire il rafforzamento dell'istituzione giudiziaria nel nostro Paese, in attuazione del principio di prossimità del giudice e nella prospettiva della già preannunziata riorganizzazione della geografia giudiziaria, come previsto dal contratto del Governo attualmente in carica, con la presente iniziativa legislativa si propone l'istituzione della corte di appello, della corte di assise di appello e della procura generale della Repubblica di Sassari, con la premessa che ciò non comporterà alcun costo ulteriore per la finanza pubblica.

La necessità di istituire tale ufficio presso la seconda città della Sardegna esiste da tempo, tanto che fin dal 1987 sono state presentati molti progetti di legge finalizzati all'istituzione a Sassari di un'autonoma corte di appello, quali l'atto Camera n. 1921 della X legislatura d'iniziativa del deputato Segni.

L'istituzione della sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari – che ha competenza per il circondario dei tribunali di Sassari, Tempio Pausania e Nuoro – è avvenuta con la legge n. 219 del 1990, che ha istituito anche gli uffici della procura generale, del tribunale per i minorenni e del tribunale di sorveglianza.

Originariamente era prevista l'istituzione di un'autonoma corte di appello – infatti le piante organiche dei magistrati e del personale amministrativo sono state dotate fin dal principio delle figure neces-

sarie al funzionamento di tale ufficio – al servizio di un esteso territorio (quello del centro-nord dell'isola), notevolmente distante da Cagliari e scarsamente collegato con il capoluogo della regione e del distretto, tanto da provocare una sensazione di « denegata giustizia » in una significativa parte della popolazione, quella meno abbiente, impossibilitata a sostenere gli immaginabili costi dovuti alle onerose trasferte a Cagliari di legali e parti processuali.

Tuttavia, nonostante i molti tentativi parlamentari di operare il completamento del progetto iniziale, per una questione meramente tecnica – dovuta all'*iter* parlamentare evidentemente più snello – la citata legge n. 219 del 1990 ha previsto solo l'istituzione di una sezione distaccata, pur dotata dell'autonomia giurisdizionale riconosciuta dalla stessa legge istitutiva.

La presente proposta di legge riprende, dunque, progetti di legge analoghi presentati nelle scorse legislature, tra cui, nella XIV legislatura, l'atto Camera n. 611, a firma del deputato Carboni, e l'atto Senato n. 1051, del senatore Federici, sul quale si espresse con voto unanime la Commissione Giustizia, e, da ultimo, l'atto Camera n. 4314 della XVI legislatura, a prima firma del deputato Melis.

Preliminarmente, giova ricordare che Sassari e le altre sedi di tribunale del nord della Sardegna (La Maddalena, Tempio Pausania) distano da Cagliari da 200 a 300 chilometri, in assenza di collegamenti aerei nonché di diretti e funzionali collegamenti stradali o ferroviari (esiste una linea non elettrificata, con un tracciato tortuoso e a binario unico), per tacere delle pessime condizioni di manutenzione nelle quali si trovano le principali arterie di collegamento, che consentono di raggiungere il capoluogo della regione in non meno di tre ore.

Al riguardo, uno studio sulle distanze dei tribunali dalla sede di corte di appello nel territorio nazionale dimostra che pressoché tutti i tribunali sono situati a una distanza non superiore a 100 chilometri o comunque compresa tra 100 e 150 chilometri dalla sede della corte di appello: solo in Sardegna tale proporzione non è rispettata e tale circostanza risulta essere ancora più grave se si fa riferimento alla deficitaria rete di collegamenti ricordata.

In ossequio a quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, tale trasformazione sarebbe dunque giustificata dalla sussistenza di due parametri che dovrebbero essere adottati per la scelta delle sedi di corte di appello: la distanza di oltre 200 chilometri dei tribunali dalla corte di appello e la raggiungibilità del capoluogo di corte di appello in un tempo superiore a 90-120 minuti con i mezzi pubblici.

In aderenza al ricordato principio di prossimità, l'istituzione dell'autonoma corte di appello di Sassari certamente ridurrà i disagi, gli oneri e i costi dovuti alla collocazione periferica della sede del distretto.

Ciò comporterebbe, conseguentemente, una nuova articolazione territoriale delle competenze e un riassetto funzionale delle stesse, senza oneri a carico della finanza pubblica ma, al contrario, con la prospettiva di considerevoli risparmi economico-finanziari.

Per quanto riguarda il settore penale, in primo luogo si evidenzia che l'istituzione della corte di appello di Sassari comporterà, a costo nullo, l'istituzione della procura distrettuale antimafia (il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Sassari assumerebbe anche la qualifica di procuratore distrettuale antimafia), competente per le indagini sulla criminalità organizzata, mafiosa e non solo, sui sequestri di persona e su altri reati particolarmente gravi. La presenza *in loco* di una tale struttura e di quella parallela delle Forze di polizia porterebbe a un più immediato e attento controllo di territori, quali quelli di Olbia e del nuorese, soggetti a forte rischio di contaminazione mafiosa o di criminalità organizzata in genere. Inoltre, costituirebbe un'importante risposta al pericolo di infiltrazioni mafiose nel territorio del centro-nord della Sardegna, dovuto al trasferimento nelle carceri di Bancali, Tempio Pausania e Nuoro di detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'articolo 41-*bis*

dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975).

In secondo luogo, anche gli uffici della magistratura di sorveglianza e le strutture carcerarie del territorio acquisterebbero una definitiva autonomia organizzativa e funzionale.

L'istituenda corte di appello avrebbe, altresì, competenza in materia di misure di prevenzione a seguito delle riforme introdotte dalla legge n. 161 del 2017, una materia trattata in via esclusiva presso il tribunale del capoluogo del distretto e, in secondo grado, presso la corte di appello.

La corte di appello di Sassari acquisirebbe competenza anche in materia di giustizia riparativa, attraverso l'istituzione di servizi di giustizia riparativa e centri di ascolto per le vittime di reato, in attuazione dei princìpi fondamentali delle Regole penitenziarie europee (raccomandazione CM/Rec (2006) 2 dell'11 gennaio 2006) adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Un ulteriore effetto positivo dell'istituzione della corte di appello di Sassari sarebbe la costituzione *in loco* della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (o di una sezione della stessa), competente in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, comprese le controversie per i procedimenti di convalida del provvedimento di trattenimento e per l'impugnazione dei provvedimenti sullo Stato competente in applicazione del regolamento Dublino III (regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013).

Tale sistema, almeno nelle intenzioni, dovrebbe garantire una maggiore celerità nell'*iter* per arrivare alla decisione sulle domande di protezione internazionale. L'obiettivo è quello di assicurare la permanenza soltanto di coloro che vi hanno diritto e di garantire ai richiedenti risposte rapide, nonché di ridurre i disagi degli stessi operatori del diritto – gli avvocati *in primis* – costretti ad affrontare lunghi e scomodi viaggi, spesso (la maggior parte delle volte) senza neppure vedersi riconosciute spese e competenze.

Con riferimento al settore civile, d'altro lato, alcune riforme pregresse e quelle che si prospettano sono finalizzate all'accentramento di alcune competenze presso i tribunali situati nelle città sede di corte di appello. Si fa riferimento al cosiddetto « tribunale delle imprese » e alle prospettate competenze in materia di fallimento e diritto di famiglia, materie importanti per l'affermazione dei diritti individuali, ma anche per aumentare l'efficienza del sistema, direttamente collegata allo sviluppo e al progresso di un intero territorio.

Vi sono anche ragioni organizzative che depongono in favore del superamento dell'attuale assetto e dell'istituzione in Sassari di una corte di appello autonoma. A tale proposito è necessario evidenziare preliminarmente una gravissima anomalia del sistema esistente, che persisterebbe qualora non fosse istituita la corte di appello di Sassari: le sentenze e i provvedimenti emessi in primo grado dai tribunali di Sassari, Nuoro e Tempio Pausania nonché quelli licenziati dalla stessa sezione di Sassari della corte di appello sono sottoposti a due visti di controllo, quello dell'avvocato generale che dirige la procura generale istituita presso la citata sezione e quello del procuratore generale presso la corte di appello di Cagliari. Infatti, nell'ambito della proclamata unicità dell'ufficio della procura generale in Sardegna, all'interno del quale il procuratore generale presso la corte di appello di Cagliari mantiene pur sempre una posizione di supremazia gerarchica, la Suprema Corte di cassazione ha legittimato anche quest'ultimo a proporre appello sugli atti emessi in primo grado dai tribunali di Sassari, Nuoro e Tempio Pausania, nonché su quelli licenziati dalla stessa sezione di Sassari della corte di appello, dando luogo, così, a un sistema di « doppio visto », unico in Italia, fonte di disfunzioni tra uffici se solo si pensi all'ipotesi, non proprio eccezionale, di pronunce contrapposte sullo stesso caso da parte del procuratore generale di Cagliari e dell'avvocato generale di Sassari. Tutto questo in palese violazione

del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Si tratta, dunque, di una distorsiva peculiarità, costituzionalmente illegittima, in danno degli abitanti del centro-nord della Sardegna, gli unici in Italia a vedere sottoposto il provvedimento giudiziario di loro interesse non a un solo visto di controllo, come avviene in tutti gli altri uffici giudiziari della Repubblica, ma a due visti di controllo, con l'immaginabile dilatazione dei tempi che ciò comporta. Ancora una volta si perpetua un sistema che viola il principio costituzionale di eguaglianza dei cittadini.

La dipendenza della sezione distaccata da Cagliari ha ripercussioni anche sulla funzionalità della stessa sezione: a cominciare dall'applicazione del personale, dalle incompatibilità e dalle sostituzioni dei magistrati nei processi (che restano di competenza del presidente della corte di appello, con sede a Cagliari) per finire alle disfunzioni di carattere amministrativo e contabile.

Giova evidenziare, peraltro, come dal 1992 ad oggi la sezione abbia assolto in modo encomiabile al compito principale per il quale era stata creata, garantendo la presenza e il funzionamento di un presidio giudiziario fondamentale in campi delicati quali il secondo grado di giudizio civile e penale, la materia minorile e quella della sorveglianza sulle pene definitive: campi nei quali, come era facilmente prevedibile, con la presenza dei nuovi uffici la domanda di giustizia del territorio è significativamente aumentata rispetto al passato, atteso che un numero rilevante e sempre crescente di cittadini del territorio ha visto finalmente semplificato l'accesso al sistema giudiziario, anche sul piano economico, riuscendo a soddisfare così i propri diritti.

Da ultimo, appare opportuno segnalare come il Ministero della giustizia, con procedura di urgenza, si sia impegnato in un'imponente opera di ristrutturazione per trasferire gli uffici della sezione distaccata dalla sede attuale all'ex casa circondariale di San Sebastiano (situata nel pieno centro della città e adiacente al tribunale) che, essendo demaniale, non comporterebbe il pagamento degli attuali costi di locazione, con un notevole risparmio per la spesa pubblica.

Preso atto di quanto rilevato, si deve convenire che la razionalizzazione del sistema giudiziario sardo passa attraverso la trasformazione in corte di appello autonoma della sezione distaccata della corte di appello di Cagliari, che potrà essere effettuata senza alcun impegno finanziario e, anzi, con sensibili risparmi di spesa per lo Stato. Si darebbe così luogo, senza alcun costo, a un significativo aumento dell'efficienza del servizio della giustizia in un territorio nel quale è invocata da tutti una più incisiva presenza delle istituzioni, senza che nessun peso economico debba essere sopportato dalla collettività.

Non si tratta, infatti, di creare *ex novo* una corte di appello, ma di trasformare nominalmente l'attuale sezione distaccata nella seconda corte di appello della Sardegna, atteso che – come detto – la sezione già oggi, per quanto riguarda la pianta organica dei magistrati e del personale amministrativo, è simile a una corte di appello di dimensioni medie.

In conclusione, si vuole ribadire l'opportunità di istituire un'autonoma corte di appello a Sassari, con una riforma dal forte quanto benefico impatto sociale e di efficienza a costo nullo, attraverso un'iniziativa che si integra perfettamente nelle linee programmatiche del Governo.

La previsione non presenta, invero, risvolti onerosi sotto il profilo finanziario, potendosi provvedere all'istituzione della nuova corte di appello tramite le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Sussistono dunque pienamente, a oltre venti anni dall'istituzione della sede distaccata, le ragioni di fondo che giustificano l'istituzione a Sassari della seconda sede di corte di appello della Sardegna.

La presente proposta di legge, all'articolo 1, disciplina pertanto l'istituzione in Sassari della corte di appello, della corte di assise di appello e della procura generale della Repubblica presso la corte di appello, le piante organiche del personale di magistratura, amministrativo e ausiliario e le

modalità per la loro copertura, i tempi entro cui deve provvedersi all'attuazione. L'articolo 2 prevede la clausola di invarianza finanziaria. L'articolo 3 reca le disposizioni transitorie per la trattazione dei procedimenti pendenti, atte a impedire la dispendiosa e negativa movimentazione di fascicoli e carte processuali.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Istituzione in Sassari della corte di appello, della corte di assise di appello e della procura generale della Repubblica presso la corte di appello)

1. Sono istituite in Sassari la corte di appello e la procura generale della Repubblica presso la corte di appello, con giurisdizione sui circondari dei tribunali di Nuoro, Sassari e Tempio Pausania.

2. È istituita in Sassari la corte di assise di appello, nella cui circoscrizione sono compresi i circoli della corte di assise di Sassari e della corte di assise di Nuoro.

3. Sono soppresse la sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari, la procura generale della Repubblica presso la sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari e la sezione distaccata di Sassari della corte di assise di appello di Cagliari.

4. La pianta organica dei magistrati della corte di appello di Sassari, della procura generale della Repubblica presso la corte di appello di Sassari e della corte di assise di appello di Sassari è quella prevista per la sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari e per la procura generale della Repubblica presso la sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari dalla tabella B allegata al decreto del Ministro della giustizia 14 settembre 2020, pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* del Ministero della giustizia n. 20 del 31 ottobre 2020.

5. Al fine della copertura della pianta organica di cui al comma 4, i magistrati che, alla data di entrata in vigore del presente articolo, sono assegnati agli uffici giudiziari soppressi ai sensi del comma 3 entrano di diritto a far parte dell'organico della corte di appello di Sassari, della procura generale della Repubblica presso la corte di appello di Sassari e della corte di assise di appello di Sassari e sono assegnati

agli uffici delle medesime, ai quali sono trasferite le funzioni degli uffici soppressi.

6. I magistrati che, alla data di entrata in vigore del presente articolo, esercitano le funzioni, anche in via non esclusiva, presso gli uffici giudiziari della sezione distaccata soppressi ai sensi del comma 3 si intendono assegnati alla sede principale.

7. L'assegnazione prevista dai commi 5 e 6 non costituisce assegnazione ad altro ufficio giudiziario o destinazione ad altra sede ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, né costituisce trasferimento ad altri effetti e, in particolare, agli effetti previsti dall'articolo 194 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e dall'articolo 13 della legge 2 aprile 1979, n. 97. Sono tuttavia fatti salvi i diritti attribuiti dalla legge 18 dicembre 1973, n. 836, e dalla legge 26 luglio 1978, n. 417, alle condizioni ivi stabilite, nel caso di fissazione della residenza in una sede di servizio diversa da quella precedente in conseguenza dell'applicazione delle disposizioni della presente legge.

8. I giudici ausiliari di corte di appello già addetti alla sezione distaccata soppressa ai sensi del comma 3 sono assegnati di diritto agli uffici giudiziari della corte di appello di Sassari ai quali sono trasferite le funzioni della sezione medesima.

9. Il Ministro della giustizia apporta con proprio decreto le necessarie variazioni alla tabella A allegata all'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

10. La pianta organica del personale amministrativo e ausiliario degli uffici giudiziari di cui al comma 1 è quella prevista per la sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari e per la procura generale della Repubblica presso la sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari dalle tabelle A e B allegate al decreto del Ministro della giustizia 19 maggio 2015, pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* del Ministero della giustizia n. 14 del 31 luglio 2015, come modificato dal decreto del Ministro della giustizia 14 febbraio 2018, pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* del Mi-

nistero della giustizia n. 5 del 15 marzo 2018.

11. Il personale amministrativo e ausiliario assegnato agli uffici giudiziari soppressi ai sensi del comma 3, nonché il personale assegnato all'ufficio notificazioni, esecuzioni e protesti presso la sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari, alla data di entrata in vigore del presente articolo, entra di diritto a far parte dell'organico degli uffici della corte di appello di Sassari e della procura generale della Repubblica presso la corte di appello di Sassari, ai quali sono trasferite le funzioni degli uffici soppressi.

12. Al personale amministrativo con qualifica dirigenziale che, alla data di entrata in vigore del presente articolo, è addetto alla sezione soppressa di Sassari della corte di appello di Cagliari è attribuito un incarico di funzione dirigenziale di pari livello presso la corte di appello di Sassari o la procura generale della Repubblica presso la medesima, cui sono trasferite le funzioni degli uffici soppressi.

13. Le disposizioni dei commi 11 e 12 si applicano al personale in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato presso la sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari alla data di entrata in vigore del presente articolo, ivi compreso il personale destinato temporaneamente presso altre amministrazioni, nonché al personale in servizio alla medesima data con rapporto di lavoro a tempo determinato con incarico dirigenziale, nel limite di durata previsto dal contratto.

14. Le risorse strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui, della corte di appello di Cagliari disponibili e in uso alla sezione distaccata di Sassari alla data di entrata in vigore del presente articolo sono trasferite alla corte di appello di Sassari e alla procura generale della Repubblica presso la corte di appello di Sassari.

15. La disposizione del comma 14 si applica, con riferimento alle risorse finanziarie, a quelle non impegnate alla data di entrata in vigore del presente articolo, afferenti alle spese di funzionamento, nonché a quelle relative ai beni strumentali.

16. I procedimenti pendenti presso la sezione distaccata di Sassari della corte di appello e della corte di assise di appello di Cagliari alla data di entrata in vigore del presente articolo proseguono senza soluzione di continuità dinnanzi ai medesimi magistrati, ai medesimi giudici e ai medesimi collegi e sono definiti, rispettivamente, dalla corte di appello e dalla corte di assise di appello di Sassari.

17. La legge 30 luglio 1990, n. 219, è abrogata.

Art. 2.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono all'attuazione della presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 3.

(Entrata in vigore e disposizioni transitorie)

1. Le disposizioni dell'articolo 1 entrano in vigore il centottantesimo giorno successivo alla data della pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Il Consiglio superiore della magistratura, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede alla nomina del presidente della corte di appello di Sassari e del procuratore generale della Repubblica presso la medesima corte di appello, con la decorrenza prevista dal comma 1.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge è costituito il consiglio giudiziario del distretto della corte di appello di Sassari, con la decorrenza prevista dal comma 1.

4. Le questioni relative alla sezione distaccata di Sassari della corte di appello di Cagliari, pendenti alla data di entrata in vigore dell'articolo 1, e quelle sopravvenute fino alla data di effettiva costituzione del consiglio giudiziario del distretto della corte

di appello di Sassari restano attribuite alla competenza del consiglio giudiziario del distretto della corte di appello di Cagliari.

PAGINA BIANCA

18PDL0073050