NUOVA DISCIPLINA DELL'ORDINAMENTO DELLA PROFESSIONE FORENSE
- Stato dei lavori attuativi -

E

AGGIORNAMENTI IN MATERIA DI GEOGRAFIA GIUDIZIARIA

Incontro con le componenti dell'Avvocatura
Roma, 4 maggio 2013

Dossier di documentazione n. 4/2013
a cura dell'Ufficio studi

Consiglio Nazionale Forense

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio Studi

NUOVA DISCIPLINA DELL'ORDINAMENTO

DELLA PROFESSIONE FORENSE

STATO DEI LAVORI ATTUATIVI

1.	**CIRCOLARE CNF 8-C-2013 – INCONTRO CON ORDINI, UNIONI, CASSA, OUA E ASSOCIAZIONI – ORDINE DEL GIORNO**	**PAG. 1**
2.	**CHIARIMENTI IN MATERIA DI ESERCIZIO DELLA FUNZIONE DISCIPLINARE**	**PAG. 5**
2.1	ESTRATTO SENTENZA CNF 22 APRILE 2013, N. 67	**PAG. 7**
2.2	PARERE SULLA CONTINUITA' DELLA FUNZIONE DISCIPLINARE	**PAG. 15**
2.3	PARERE SULLA PRESCRIZIONE DELL'AZIONE DISCIPLINARE	**PAG. 21**
2.4	PARERE SULLA SOSPENSIONE CAUTELARE	**PAG. 23**
3.	**REGOLAMENTO CNF 11 APRILE 2013, N. 1 – NORME PER L'ISTITUZIONE E LE MODALITA' DI TENUTA DELL'ELENCO DELLE ASSOCIAZIONI FORENSI SPECIALISTICHE MAGGIORMENTE RAPPRESENTATIVE**	**PAG. 25**
4.	**REGOLAMENTO CNF 19 APRILE 2013, N. 2 – NORME PER LE MODALITA' DI ACCESSO ALLO SPORTELLO DEL CITTADINO**	**PAG. 31**
5.	**AGGIORNAMENTI IN MATERIA DI GEOGRAFIA GIUDIZIARIA**	**PAG. 37**

5.1 ORDINANZE DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

5.1.1. ORDINANZA 16.11.2012 DEL TRIBUNALE DI PINEROLO, ATTO DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE N. 13, PUBBLICATA IN G.U. 13.02.2013, N. 7 **PAG. 39**

5.1.2. ORDINANZA 16.11.2012 DEL TRIBUNALE DI PINEROLO, ATTO DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE N. 53, PUBBLICATA IN G.U. 20.03.2013, N. 12 **PAG. 47**

5.1.3. ORDINANZA 21.01.2013 DEL TRIBUNALE DI URBINO, ATTO DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE N. 66, PUBBLICATA IN G.U. 10.04.2013, N. 15 **PAG. 53**

5.2 MODELLI DI RICORSO

5.2.1 RICORSO PER L'ANNULLAMENTO DI PROVVEDIMENTO DI ASSEGNAZIONE DEI PROCESSI IN ESECUZIONE DEL D.LGS. 7 SETTEMBRE 2012, N. 155 **PAG. 59**

5.2.2 RICORSO CAUTELARE ANTE CAUSAM EX ART. 700 C.P.C. AVVERSO PROVVEDIMENTO DI INTERPELLO **PAG. 113**

5.3. TESTO DELL'INTERVENTO DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE PRESENTATO DALL'AVV. PROF. P.A. CAPOTOSTI, PRESIDENTE EMERITO DELLA CORTE COSTITUZIONALE, NELL'INTERESSE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE **PAG. 183**

ELENCO DOSSIER UFFICIO STUDI **PAG. 195**

COMPOSIZIONE UFFICIO STUDI **PAG. 198**

NUOVA DISCIPLINA
DELL'ORDINAMENTO
DELLA PROFESSIONE FORENSE

STATO DEI LAVORI ATTUATIVI

1. Circolare CNF n. 8-C-2013

Consiglio Nazionale Forense

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Presidente
Avv. Prof. Guido Alpa

Roma, 22 aprile 2013

N. 8-C-2013

Ill.mi Signori Avvocati

PRESIDENTI DEI
CONSIGLI DELL' ORDINE DEGLI AVVOCATI

PRESIDENTI DELLE
UNIONI REGIONALI FORENSI

PRESIDENTE DELLA CASSA FORENSE

PRESIDENTE DELL' O.U.A.

PRESIDENTI DELLE ASSOCIAZIONI FORENSI
MAGGIORMENTE RAPPRESENTATIVE IN AMBITO CONGRESSUALE

e, per conoscenza:
Ill.mi Signori Avvocati
COMPONENTI IL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

L O R O S E D I

Illustri Presidenti e Cari Amici,

il Consiglio Nazionale Forense, nel corso della seduta amministrativa straordinaria del 19 aprile scorso, per illustrare lo stato dei lavori attuativi della nuova Legge professionale,ha ritenuto indire un incontro,al quale Vi invito a partecipare, per il giorno

sabato 4 MAGGIO 2013, alle ore **9,30,**
(e sino alle ore 13,30)

presso la Sala " Pio X ", in Roma, Borgo Santo Spirito, n. 80,

sul seguente

. / ..

ORDINE DEL GIORNO :

1) legge n. 247/12;

2) disciplinare:
   - successione norme nel tempo;
   - prescrizione;
   - sospensione cautelare;
   - modalità elezione Consigli distrettuali di disciplina;

3) parametri: aggiornamento lavori;

4) sportello per il cittadino: regolamento;

5) riconoscimento associazioni specialistiche; regolamento;

6) geografia giudiziaria: aggiornamento;

7) varie ed eventuali.

Per ragioni organizzative, Vi sarei grato se volesTe confermare **la Vostra partecipazione, o quella di un Vostro delegato**, via fax, al n. 06.97748829 o sulla casella di posta elettronica urp@consiglionazionaleforense.it ,

Con i più cordiali saluti.

Il PRESIDENTE
Avv. Prof. Guido Alpa

- via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma - tel. 0039.06.977488 - fax. 0039.06.97748829 - www.consiglionazionaleforense.it

NUOVA DISCIPLINA
DELL'ORDINAMENTO
DELLA PROFESSIONE FORENSE

STATO DEI LAVORI ATTUATIVI

2. Chiarimenti in materia di esercizio della funzione disciplinare

2.1. Estratto sentenza CNF 22 aprile 2013, n. 67

2.2. Parere sulla continuità della funzione disciplinare

2.3. Parere sulla prescrizione dell'azione disciplinare

2.4. Parere sulla sospensione cautelare

Consiglio Nazionale Forense

DIRITTO

Il ricorso è infondato e va rigettato.

Quanto alle questioni "pregiudiziali" ricordiamo come, con memoria pervenuta via fax il 15 marzo 2012, la difesa dell'avv. sollevi due differenti «eccezioni e questioni pregiudiziali» vertenti sulla regolarità della costituzione e della composizione di questo giudice.

Con una prima eccezione si rileva la «nullità del processo per vizio di costituzione e/o di capacità del giudice» determinato dal sopravvenire «dopo la proposizione del ricorso» «di una produzione normativa» di rango primario e secondario che avrebbe avuto l'effetto di innovare «fortemente il quadro nell'ambito del quale deve svolgersi il giudizio disciplinare dinanzi al Consiglio nazionale forense» determinandone l'irregolare costituzione con conseguente «nullità insanabile del processo». Conclude, pertanto, chiedendo a questo giudice di dichiarare la propria irregolare costituzione e di rimettere gli atti «al nuovo costituendo organo» previsto dal d.p.r. n. 137/2012 ovvero dalla l. n. 247/2012.

In particolare, la difesa fa riferimento alle previsioni:

dell'art. 3, comma 5 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148) nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 10, comma 1 della l. 12 novembre 2011, n. 183 «che ha autorizzato espressamente» l'emanazione di «un decreto di carattere regolamentare» per «la riforma degli ordinamenti professionali», «ha confermato i principi generali regolatori della materia, ed ha sancito l'abrogazione di tutte le norme in contrasto o divergenti, dal momento dell'entrata in vigore del d.p.r.». La difesa rileva che «fra i principi regolatori della materia», la medesima disposizione, alla lettera f), ha considerato «l'istituzione di un organo nazionale di disciplina (diverso da quello avente funzioni amministrative)» e l'«incompatibilità della carica di Consigliere nazionale (p. 2 della memoria); dell'art. 8, comma 8 del d.p.r. 7 agosto 2013 n. 137 che, in attuazione del disposto dell'art. 3, comma 5 cit., ha previsto, con riferimento al procedimento disciplinare, che «i consiglieri dei consigli nazionali dell'ordine o collegio che esercitano funzioni disciplinari non possono esercitare funzioni amministrative. Per la ripartizione delle funzioni disciplinari ed amministrative tra i consiglieri, in applicazione di quanto disposto al periodo che precede, i consigli nazionali dell'ordine o collegio adottano regolamenti attuativi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, previo parere favorevole del ministro vigilante» (p. 3 della memoria).

Consiglio Nazionale Forense

La difesa rileva da un lato che «questa norma è entrata in vigore il 15 agosto, data dalla quale si devono intendere abrogate tutte le norme divergenti o incompatibili dei vari ordinamenti professionali» e, dunque, altresì quelle previste dagli artt. 52 e ss. del r.d.l. n. 1578/1933 e dagli artt. 21 e ss. del d.lgs.lgt. n. 382/1944 che disciplinano il procedimento di fronte al Consiglio nazionale forense, dall'altro che il medesimo Consiglio nazionale forense non ha adottato il «regolamento attuativo [...] per separare stabilmente le funzioni (alternativamente: o amministrative o disciplinari dei propri componenti)» previsto dalla fonte regolamentare, facendone conseguire «l'incompatibilità assoluta e insanabile di tutti coloro che siederanno nel collegio giudicante».

Né, ad opinione della difesa, il vizio può ritenersi sanato dalla proposizione di un'impugnativa giudiziale proposta dallo stesso Consiglio nazionale forense avverso il d.p.r. n. 137/2012 ovvero dalla successiva entrata in vigore, «tre mesi dopo la scadenza» del termine del 13 novembre 2012 fissato per l'adozione del regolamento, della «nuova legge di ordinamento professionale». Neppure quest'ultima, oltretutto, ad avviso della ricorrente, rispetterebbe il necessario requisito della separatezza delle funzioni amministrative e giurisdizionali dell'organo disciplinare enunciato dal d.l. n. 138/2011 e dal d.p.r. n. 137/2012; né, per giustificare l'attuale composizione dell'organo, sarebbe possibile applicare l'art. 65, comma 1, in quanto la disposizione transitoria non potrebbe richiamare le norme sulla funzione disciplinare previste dal previgente ordinamento professionale in quanto abrogate per incompatibilità con il medesimo principio (pp. 4 e 5 della memoria).

Esclude infine che la natura di «*lex specialis* dell'ordinamento forense» «renda superate e non applicabili le norme della *lex generalis* D.L. 13.8.2011 n. 138» «attraverso l'inedito fenomeno della "rilegificazione" di ciò che era stato "delegificato"» con conseguente «applicabilità "per saltum temporis" della analoga vecchia *lex specialis* del 1933».

Al contrario la ricorrente conclude nel senso che la cogenza delle disposizioni del d.p.r. n. 137/2012 e la persistenza dell'obbligo del Consiglio nazionale forense di adottare un regolamento che disciplini la funzione disciplinare ai sensi del d.p.r. n. 137/2012 per sancire la separazione tra funzioni e le incompatibilità reciproche facciano sì che in mancanza dello stesso, manchi «l'organo competente» ad esercitare i poteri disciplinari, cosicché «la funzione per esso prevista non può essere lecitamente surrogata da un organo diverso e non più previsto, come il C.N.F. nella sua attuale composizione» (p. 6 della memoria).

L'eccezione è infondata e va rigettata.

Consiglio Nazionale Forense

Le disposizioni richiamate dalla difesa dell'incolpata e, segnatamente, quelle dettate dalla citata lettera f) dell'art. 3, comma 5 del d.l. n. 138 e poi dettagliate dall'art. 8, comma 8 del d.p.r. n. 137 del 2012 non sono applicabili al Consiglio nazionale forense con la conseguenza che le motivazioni addotte per sostenere la irregolarità della costituzione di questo giudice risultano inconferenti.

Il complesso di norme in parola costituisce espressione di una marcata tendenza legislativa alla liberalizzazione delle forme di accesso e di esercizio delle attività professionali regolamentate che, ai sensi dell'art. 3, comma 5, d.l. 138/2011 cit., divengono oggetto di un processo di delegificazione volto a far sì che «gli ordinamenti professionali» garantiscano «che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti».

A tal fine la medesima norma ha dettato i principi ai quali il regolamento governativo di delegificazione, da adottarsi entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della norma.

Tra gli stessi, la già citata lettera f) dispone, per quanto qui specificamente attiene, che «gli ordinamenti professionali dovranno prevedere l'istituzione [...] di un organo nazionale di disciplina. La carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale è incompatibile con quella di membro dei consigli di disciplina nazionali e territoriali. Le disposizioni della presente lettera non si applicano alle professioni sanitarie per le quali resta confermata la normativa vigente».

In applicazione di tale disposizione è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 7 agosto 2012, n. 137, «*Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148*», entrato il vigore il 15 agosto del 2012, che all'art. 8, come rilevato dalla difesa dell'incolpata, reca «*Disposizioni sul procedimento disciplinare delle professioni regolamentate diverse da quelle sanitarie*» e, segnatamente, al comma 8, si occupa della composizione e delle incompatibilità relative ai «*consigli nazionali dell'ordine o dei collegi*».

Quello di delegificazione è un procedimento di produzione normativa di tipo duale che coinvolge due organi costituzionali, il Parlamento ed il Governo, e si snoda attraverso due atti normativi: la legge di autorizzazione e il regolamento in delegificazione. Nonostante la singolarità del meccanismo di abrogazione a data fissa (13 agosto 2012) introdotto nel procedimento qui descritto, la funzione del regolamento in delegificazione resta peraltro quella – nel dare attuazione e rendere concretamente operanti le norme di legge,

Consiglio Nazionale Forense

costruite necessariamente come norme programmatiche e di indirizzo non immediatamente cogenti - di individuare l'ambito materiale interessato dall'effetto abrogativo delle norme di rango primario.

Ora, è di tutta evidenza - ed è stato necessariamente confermato dallo stesso atto regolamentare (il DPR 137/2012) assunto in attuazione dell'art. 3, comma 5, cit. - che la citata lett. f) della disposizione di rango primario già ricordata si applichi e riguardi solo i Consigli nazionali che operano in veste amministrativa. Quelli che, come il Consiglio nazionale forense, operano in veste di "giudici speciali" ai sensi e per gli effetti del combinato disposto della VI disp. trans. Cost. e dell'art. 102 Cost., sono ovviamente soggetti a riserva assoluta di legge: l'art. 108 della Costituzione dispone testualmente che *«le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni altra magistratura sono stabilite con legge»*.

In altre parole la disciplina che regola la composizione e le funzioni giurisdizionali del Consiglio nazionale forense non poteva e non può essere oggetto di delegificazione, ed in effetti non lo è stata affatto: lo precisa lo stesso DPR 137/2012 che, all'art. 8, comma 7, circoscrive la portata dell'innovazione ai soli "Consigli nazionali che decidono in via amministrativa".

Sbaglia pertanto la difesa della ricorrente nel sostenere che si applichi invece al Consiglio nazionale forense il successivo comma 8 dell'art. 8, DPR cit., che stabilisce che "I consiglieri dei consigli nazionali dell'ordine o collegio che esercitano funzioni disciplinari non possono esercitare funzioni amministrative. Per la ripartizione delle funzioni disciplinari ed amministrative tra i consiglieri, in applicazione di quanto disposto al periodo che precede, i consigli nazionali dell'ordine o collegio adottano regolamenti attuativi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, previo parere favorevole del ministro vigilante". Anche questa norma si riferisce ovviamente ai Consigli nazionali che operano in via amministrativa, per la semplice ragione che la disciplina del CNF (e degli altri giudici speciali) è ambito materiale che esula dalla sfera di operatività di una fonte subordinata quale è il regolamento in oggetto.

La stessa relazione ministeriale di accompagnamento al DPR n. 137 del 2012 conferma il quadro descritto.

Il documento, nell'affrontare la «compatibilità col sistema costituzionale» dell'intervento di delegificazione previsto dal d.l. n. 138/2011 cit. prende espressamente in considerazione «il limite della riserva assoluta di legge» per escludere che la delegificazione stessa possa riguardare i Consigli nazionali «per i quali le funzioni in materia disciplinare sono previste dal legislatore alla stregua di una vera e propria competenza giurisdizionale (è il caso, a

Consiglio Nazionale Forense

titolo di esempio, degli architetti, degli avvocati, dei chimici, dei geometri, degli ingegneri, dei periti industriali)» (cfr. punto 3 rel. accomp).

Prosegue la relazione: "La costituzione prevede che la materia della giurisdizione non possa venir disciplinata se non ad opera della legge ordinaria (l'articolo 108 della Carta dispone: "Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni altra magistratura sono stabilite con legge"). Si tratta di una tipica ipotesi di riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, con la conseguenza che non può ritenersi che la previsione di legge abbia abilitato il Governo a regolamentare anche le funzioni giurisdizionali dei Consigli dell'ordine nazionali, dovendosi concludere che il regolamento sia sprovvisto, a riguardo, di ogni potestà d'intervento. Corollario di tale assunto è che la lettera f) dell'articolo 3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, può riferirsi in effetti ai soli procedimenti disciplinari rimessi alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa (come nel caso dei commercialisti ed esperti contabili: cfr. in motivazione, Cass. n. 30785 del 2011)".

Ne consegue ovviamente la fallacia dell'argomentazione esposta dalla ricorrente, basata sul presupposto erroneo dell'avvenuta abrogazione, ad opera delle norme indicate, delle norme che disciplinano la funzione giurisdizionale del Consiglio nazionale forense. Non è pertanto necessario considerare gli ulteriori argomenti spesi dalla ricorrente in ordine agli effetti della impugnativa proposta avverso il DPR 137/2012 e in ordine alla portata della legge 247/2012, risultando tali questioni assorbite.

In via incidentale e per connessione di argomenti, il ragionamento sviluppato trova rilievo anche nel campo del procedimento disciplinare deputato ai COA territoriali.

Anche in tale settore, infatti, non si è in presenza di una valutazione negativa e demolitoria del vigente sistema di amministrazione della funzione disciplinare, ma si delinea piuttosto un indirizzo di modifica, improntato alla garanzia dell'indipendenza dell'organo.

Tale programma di riforma, come ovvio, implica specifiche norme di attuazione – peraltro puntualmente contenute nel D.P.R. n. 137 – ma in nessun modo postula l'immediata caducazione delle norme vigenti in materia disciplinare.

Coerentemente, pertanto, il D.P.R. n. 137/12 – sia pure entrato in vigore dopo il 13 agosto 2012 – dispone l'ultrattività, nel periodo transitorio, delle norme vigenti in materia disciplinare (comma 10) e addirittura prefigura la persistente applicabilità delle norme sul procedimento anche da parte degli istituendi Consigli di disciplina. Ciò che non avrebbe potuto disporre, qualora tale complesso normativo fosse stato integralmente abrogato per effetto dell'art. 3, comma 5 bis, allo scadere del termine del 13 agosto.

Consiglio Nazionale Forense

La seconda eccezione sollevata con la memoria integrativa in via subordinata, «nella non creduta e denegata ipotesi» di rigetto della prima, consiste nella questione di legittimità costituzionale delle norme dell'ordinamento forense «non solo antico, ma vieppiù anche attuale» (p. 7 della memoria) per violazione dell'art. 111 Cost. in materia di giusto processo, in virtù della compresenza, in capo al Consiglio nazionale forense, di competenze tra loro eterogenee e incompatibili.

La difesa dell'incolpato precisa, nel riepilogare le conclusioni, che il dubbio di legittimità costituzionale riguarderebbe l'art. 54 del RD 1578/1933 e gli artt. 14 e 21 del D. lgsl. lgt. 382/1944.

Il profilo di incostituzionalità scaturirebbe ancora dall'art. 3, comma 5, lett. f) del DL 13 agosto 2011, n. 138 che disporrebbe l'incompatibilità fra la carica di consigliere nazionale e membro del consiglio di disciplina nazionale, per cui il CNF non sarebbe un giudice né terzo né imparziale.

Anche questa eccezione deve essere respinta in quanto generica e non supportata da idonea motivazione.

In primo luogo, l'indistinta doglianza riferita alla legge n. 247/2012 di riforma dell'ordinamento forense, sia pur non ripresa nella formulazione delle conclusioni, è da considerarsi radicalmente priva del necessario requisito della rilevanza, oltre a non essere minimamente argomentata.

In secondo luogo è del tutto irrilevante il richiamo all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 138/2011, che, come detto, è inapplicabile al Consiglio nazionale forense.

Oltre a difettare del requisito della rilevanza per i motivi di cui sopra, l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata è altresì manifestamente infondata, in quanto è del tutto pacifico l'orientamento della giurisprudenza, tanto costituzionale quanto ordinaria, nel senso che l'attuale assetto del Consiglio Nazionale Forense risulta compatibile con i principi costituzionali di terzietà ed imparzialità del giudice, atteso che la sua peculiare posizione di giudice speciale vale da sola ad escludere condizionamenti da parte di organi amministrativi in posizione sovraordinata (sul punto, diffusamente, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 284 del 1986; Cass. Civ. Sez. Un. 23 marzo 2005, n. 6213).

La Consulta si è, inoltre, espressamente pronunciata sui requisiti soggettivi di questo giudice, confermandone la terzietà e l'imparzialità.

La Corte si è riservata infatti di valutare, a prescindere dal potere di "revisione" del legislatore (ai sensi della VI disp. trans. Cost.), se, nel caso concreto, il giudizio che si svolge innanzi ad un Consiglio nazionale professionale istituito prima dell'entrata in vigore della Costituzione sia conforme ai canoni costituzionali, e specialmente al canone

Consiglio Nazionale Forense

dell'indipendenza del giudice e al principio della piena garanzia del contraddittorio nel procedimento. Ha perciò statuito, innanzitutto, che la speciale circostanza della contitolarità in capo al Consiglio nazionale di funzioni amministrative e di funzioni giurisdizionali non esclude di per sé l'ineliminabile requisito costituzionale dell'indipendenza dell'organo giudicante, secondo il disposto degli artt. 101 e 108 Cost. (Corte cost. 22 gennaio 1976, n. 25; 27 maggio 1968, n. 49; 23 dicembre 1986, n. 284,.; e, più di recente, Corte cost. 8 luglio 1992, n. 326).

Neanche la circostanza della natura elettiva dell'organo è valsa di per sé ad escludere i requisiti richiesti dalla Corte costituzionale per l'esercizio di funzioni giurisdizionali. Nella sentenza n. 284/1986, la Corte ha avuto modo di chiarire come tale criterio, peraltro costituzionalmente previsto all'art. 106, 2° comma Cost., possa ben conciliarsi con il requisito dell'indipendenza, e che occorra avere riguardo, piuttosto, alle concrete modalità di scelta dei componenti l'organo giudicante. Secondo l'ordinamento vigente della professione d'avvocato, confermato peraltro nella riforma di cui alla legge 247/2012, il meccanismo di elezione dei componenti il Consiglio nazionale forense è basato sull'elezione da parte dei componenti dei vari Consigli dell'ordine degli avvocati, riuniti su base distrettuale, a loro volta eletti dagli iscritti all'Albo, ed integra un sistema elettorale di secondo grado, che appare idoneo a selezionare candidati di profilo tale da non dare adito a dubbi circa la possibilità di condizionamenti e interferenze nell'esercizio delle funzioni. Del resto, il fatto di dover giudicare su soggetti appartenenti alla medesima categoria professionale non comporta di per sé l'incostituzionalità della giurisdizione disciplinare, come la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare quando ha affermato che tale circostanza non pregiudica il requisito dell'indipendenza del giudice, ed ha riconosciuto natura propriamente giurisdizionale alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, composto per due terzi da magistrati eletti (Corte cost. 2 febbraio 1971, n. 12.).

Da ultimo, giovi ricordare come la Corte costituzionale ha riconosciuto in capo al CNF la qualità di giudice speciale imparziale e terzo anche all'atto di valutare questioni di legittimità costituzionale sollevate appunto dall'organo (in quanto giudice *a quo*) in relazione a norme di necessaria applicazione in processi pendenti di fronte ad esso (cfr. Corte cost. n. 189/2001). Se ovviamente tali caratteri fossero mancati la Corte avrebbe dichiarato inammissibili le questioni prospettate.

Per i motivi di cui sopra l'eccezione di legittimità costituzionale prospettata deve respingersi in quanto irrilevante e manifestamente infondata.

Venendo ai motivi di cui al ricorso:

Consiglio Nazionale Forense

Quesito n. 227 ter, Rel. Cons. Perfetti

Parere 10 aprile 2013

Legge n. 247/12 – Art. 65, comma 1 – Rapporti con art. 3, comma 5 bis D.L. n. 138/11 – Funzione disciplinare degli Ordini circondariali forensi – Permane

1. Sono pervenute a questo Consiglio numerose richieste di chiarimenti in relazione alla permanenza in capo agli Ordini della funzione disciplinare, a seguito della complessa vicenda normativa determinata dalla successione temporale tra il processo di delegificazione prefigurato dall'art. 3, comma 5 del D.L. n. 138/2011 e s.m.i. e realizzato con il D.P.R. n. 137/12 e l'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento forense (Legge 31 dicembre 2012, n. 247).

In particolare, il dubbio si è posto in relazione alla portata della clausola abrogativa di cui all'art. 3, comma 5 bis del D.L. n. 138/11 (introdotto dall'art. 10, comma 2, della l. 183/11). Tale ultima disposizione, come noto, prevede che "le norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i princìpi di cui al comma 5, lettere da a) a g), sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo di cui al comma 5 e, in ogni caso, dalla data del 13 agosto 2012".

Si è infatti sostenuto che le norme degli ordinamenti professionali vigenti in tema di esercizio della funzione disciplinare da parte degli Ordini sarebbero state abrogate a far data dal 13 agosto 2012, in quanto contrastanti con l'art. 3, comma 5, lett. f) del D.L. n. 138/11: tale ultima disposizione, nel dettare le norme generali regolatrici della materia cui – ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400/88 – il regolamento in delegificazione dovrà attenersi, prevede, tra l'altro, che "gli ordinamenti professionali dovranno prevedere l'istituzione di organi a livello territoriale, diversi da quelli aventi funzioni amministrative, ai quali sono specificamente affidate l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari e di un organo nazionale di disciplina. La carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale è incompatibile con quella di membro dei consigli di disciplina nazionali e territoriali. Le disposizioni della presente lettera non si applicano alle professioni sanitarie per le quali resta confermata la normativa vigente".

L'intervenuta abrogazione delle norme vigenti in tema di esercizio della funzione disciplinare – si sostiene –avrebbe determinato (o dovuto determinare) l'impossibilità di esercizio dell'azione disciplinare e l'estinzione dei procedimenti disciplinari in corso al 13 agosto 2012. In tale ottica, non sarebbero utili a sostenere la tesi della prorogata vigenza delle norme in tema di esercizio della funzione disciplinare né il D.P.R. n. 137/12, né la successiva legge n. 247/12.

Il primo, infatti, pur disponendo – all'art. 8, comma 10 – che "fino all'insediamento dei consigli di disciplina territoriali e nazionali […] le funzioni disciplinari restano interamente regolate dalle disposizioni vigenti", non potrebbe avere l'effetto di restituire alla vigenza norme già abrogate per effetto della scadenza del termine del 13 agosto.

Né tale effetto potrebbe avere l'art. 65, comma 1, della l. n. 247/12, che si riferisce alla possibilità di applicare, nel periodo transitorio le disposizioni vigenti "non abrogate" (e tali non sarebbero le norme in tema di esercizio della funzione disciplinare, asseritamente abrogate alla data del 13 agosto).

2. La tesi sin qui esposta non può essere accolta.

L'art. 3, comma 5 bis del D.L. n. 138/11 non ha infatti determinato l'abrogazione delle norme degli ordinamenti professionali in materia disciplinare vigenti alla data del 13 agosto 2012. Tale effetto abrogativo, peraltro, non si è prodotto neanche a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 137/12, e ciò per le ragioni che seguono.

Come ricordato, l'art. 3, comma 5 bis del D.L. n. 138/11 individua, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400/88, l'ambito materiale investito dall'effetto abrogativo conseguente al processo di delegificazione. Tuttavia, anziché individuare puntualmente le disposizioni abrogate – come, peraltro, nell'intento originario del legislatore del 1988, che ha introdotto nel sistema delle fonti l'istituto della delegificazione – la disposizione delegificante si limita a porre un criterio di carattere generale, disponendo l'abrogazione delle norme vigenti incompatibili "con i principi" di cui all'art. 3, comma 5, lett. da a) a g) del D.L. n. 138/11.

Tale effetto abrogativo è condizionato – alternativamente – all'entrata in vigore del regolamento in delegificazione o, in mancanza, allo scadere di una data fissa, e cioè il 13 agosto 2012.

Vale sottolineare, sia pure incidentalmente, l'assai dubbia legittimità di una simile previsione alla luce della *ratio* del processo di delegificazione disegnato dalla l. n. 400/88. L'effetto abrogativo – coessenziale alla fattispecie della delegificazione – appare infatti strettamente legato, nella configurazione costituzionalmente corretta dell'istituto, all'entrata in vigore del regolamento in delegificazione che, perfezionando il processo di sostituzione della disciplina legislativa con una disciplina regolamentare, delimita l'ambito materiale di incidenza dell'effetto abrogativo medesimo. Aver previsto lo scadere del termine del 13 agosto 2012 come condizione alternativa all'entrata in vigore del regolamento al fine della produzione dell'effetto abrogativo pare già di per sé una significativa rottura negli equilibri interni al sistema delle fonti e, soprattutto, determina l'ingiustificata attribuzione al Governo di un vero e proprio "diritto potestativo" di porre nel nulla la disciplina legislativa previgente, semplicemente attraverso la propria inerzia. Ne risulta vanificato, peraltro, il processo di delegificazione stesso: quest'ultimo, infatti, non mira alla "demolizione" di una previgente disciplina legislativa, ma alla sua sostituzione attraverso il ricorso alla fonte regolamentare, ritenuta più duttile nell'adeguarsi all'elevata complessità di taluni ambiti materiali. Ne deriva che, in mancanza di una disciplina regolamentare sostitutiva, il processo di delegificazione non potrebbe dirsi concluso, perché non si è realizzata l'essenziale condizione – ascritta all'entrata in vigore del regolamento – dell'individuazione dell'ambito materiale interessato dall'effetto abrogativo prodotto dalla legge.

Tali considerazioni consentono di apprezzare la corretta relazione tra legge e regolamento nel quadro del processo di delegificazione ed in particolare chiariscono che la funzione del regolamento in delegificazione è quella di individuare l'ambito materiale interessato

dall'effetto abrogativo anche nel caso che ci occupa, e nonostante la singolare previsione dell'abrogazione a data fissa. Vale rilevare, peraltro, che si sono verificate entrambe le condizioni cui la legge subordinava il prodursi dell'effetto abrogativo. Al 13 agosto 2012, infatti, nessun regolamento di delegificazione era stato adottato; quest'ultimo – il D.P.R. n. 137/12 - entrava in vigore solo il 15 agosto.

Pertanto, si potrebbe ritenere che l'effetto abrogativo si sia prodotto il 13 agosto 2012, ma solo il 15 è stato individuato l'ambito materiale di incidenza del medesimo. Il D.P.R. n. 137/12, pertanto, interviene, dopo l'abrogazione, a determinarne l'esatta portata.

3. Alla luce di tali considerazioni, deve essere correttamente ricostruita la fattispecie abrogativa che qui interessa.

Si deve fare riferimento, anzitutto, alla lettera dell'art. 8, commi 10 e 11, del D.P.R. n. 137. Il comma 10, in particolare, prevede che "fino all'insediamento dei consigli di disciplina territoriali e nazionali […] le funzioni disciplinari restano interamente regolate dalle disposizioni vigenti"; il comma 11 prevede la salvezza di tutte le "altre disposizioni in materia di procedimento disciplinare delle professioni regolamentate", precisando che i riferimenti ai Consigli dell'Ordine si intenderanno riferiti, in quanto applicabili ai Consigli di disciplina.

Il comma 10 contiene dunque una norma transitoria, che – implicitamente riconoscendo la permanenza in capo agli ordini della funzione disciplinare – dispone la persistente e integrale applicabilità ad essa della disciplina vigente, fino all'insediamento dei nuovi organi.

Il comma 11, addirittura, dispone la salvezza delle norme sul procedimento, che continueranno ad essere applicate dai nuovi organi disciplinari.

Entrambe le disposizioni richiamate – pur se entrate in vigore dopo il 13 agosto 2012 – escludono radicalmente l'intervenuta "abrogazione demolitoria" del previgente complesso normativo in tema di esercizio della funzione disciplinare. Piuttosto, ne presumono la persistente vigenza – almeno fino all'insediamento dei nuovi organi – così chiarendo la portata dell'effetto abrogativo prodotto dall'art. 3, comma 5 bis, in particolare per ciò che riguarda la corretta interpretazione della lettera f) dell'art. 3, comma 5.

Come si è visto, infatti, **l'art. 3, comma 5, lett. f) non impone direttamente un modello dispositivo, ma delinea piuttosto un programma di riforma**, prevedendo che gli ordinamenti professionali "dovranno prevedere l'istituzione di organi territoriali" per l'esercizio della funzione disciplinare, distinti da quelli che esercitano le funzioni amministrative: coerentemente, prevede l'incompatibilità tra carica di consigliere dell'Ordine e carica di membro dell'organo disciplinare che, evidentemente, sarà operativa solo al momento dell'insediamento dei nuovi organi.

Non si è, pertanto, in presenza di una valutazione negativa e demolitoria del vigente sistema di amministrazione della funzione disciplinare; piuttosto, se ne delinea un indirizzo di modifica, improntato alla garanzia dell'indipendenza dell'organo.

Tale programma di riforma, come ovvio, implica specifiche norme di attuazione – peraltro puntualmente contenute nel D.P.R. n. 137 – ma in nessun modo postula l'immediata caducazione delle norme vigenti in materia disciplinare.

Coerentemente, pertanto, il D.P.R. n. 137/12 – sia pure entrato in vigore dopo il 13 agosto 2012 – dispone l'ultrattività, nel periodo transitorio, delle norme vigenti in materia disciplinare (comma 10) e addirittura prefigura la persistente applicabilità delle norme sul procedimento anche da parte degli istituendi Consigli di disciplina. Ciò che non avrebbe potuto disporre, qualora tale complesso normativo fosse stato integralmente abrogato per effetto dell'art. 3, comma 5 bis, allo scadere del termine del 13 agosto.

Una lettura unitaria e costituzionalmente conforme dell'art. 3, comma 5, lett. f) del D.L. n. 138/11, del successivo art. 3, comma 5 bis e dell'art. 8, commi 10 e 11 del D.P.R. n. 137/12 induce a concludere che in nessuna fase della complessa fattispecie di successione normativa qui presa in esame si è verificata l'abrogazione delle norme che attribuiscono agli Ordini professionali l'esercizio della funzione disciplinare.

Questi possono continuare ad esercitarla fino all'insediamento dei consigli di disciplina, nel rispetto delle norme previgenti.

Tale conclusione deriva, vale ribadirlo, da una corretta lettura del processo di delegificazione, dalla (limitata) portata abrogativa dell'art. 3, comma 5, lett. f), come chiarita – *a fortiori* – dal disposto dei commi 10 e 11 dell'art. 8 del D.P.R. n. 137/11.

In altre parole, il DPR n. 137/12 va inteso come la fonte deputata necessariamente a fornire gli elementi per la corretta interpretazione dell'art. 3, comma 5, lett. f), e ne avvalora indubbiamente – nel prevedere l'espressa prosecuzione delle funzioni disciplinari esercitate dai COA fino all'insediamento dei nuovi organi di disciplina – l'interpretazione qui fornita di norma programmatica, bisognosa come tale di specifica attuazione al fine di perfezionare (e delimitare) la produzione dell'effetto abrogativo di cui all'art. 3, comma 5 bis. Alla data del 13 agosto 2012, pertanto, le norme sull'esercizio della funzione disciplinare da parte dei COA non potevano considerarsi "in contrasto" con il principio di cui alla lett. f), perché tale lettera contiene, appunto, un indirizzo cui il legislatore (rectius: il regolatore) deve conformarsi, e non un precetto normativo immediatamente cogente, come accade, piuttosto, per altre lettere dello stesso comma 5, quale, ad esempio, quella che rimuove i limiti alla pubblicità.

4. A corroborare simile opzione interpretativa concorre, peraltro, la constatazione che anche la legge 31 dicembre 2012, n. 247, successiva al D.P.R. n. 137/12, presuppone, in numerosi luoghi, la permanenza in capo agli Ordini circondariali, della funzione disciplinare.

Si pensi all'art. 63, comma 2, che anticipa l'esercizio della funzione di vigilanza da parte del C.N.F. ai procedimenti disciplinari "in corso presso i Consigli dell'Ordine". Ma si consideri anche l'art. 65, comma 5, che anticipa l'applicabilità del nuovo codice deontologico ai procedimenti disciplinari in corso alla data della sua adozione, se più favorevoli all'incolpato, senza fare alcuna distinzione in relazione all'organo titolare della funzione disciplinare: ne deriva che, qualora nel corso della fase transitoria – vale a dire fino all'insediamento dei Consigli distrettuali di disciplina

di cui all'art. 50 della legge – venisse adottato il nuovo Codice deontologico, questo potrebbe essere applicato nei procedimenti in corso, evidentemente dinanzi agli Ordini.

Come il D.P.R. n. 137/12, pertanto, anche la legge n. 247/12 – **che sottrae l'ordinamento forense al processo di delegificazione in atto, rilegificando la materia** – interviene su un complesso normativo "ancora in piedi" e non interessato da alcun fenomeno abrogativo.

Sul piano dell'interpretazione della disciplina transitoria di cui all'art. 65, comma 1 della legge, ne deriva che, fino all'insediamento dei Consigli distrettuali di disciplina, conseguente all'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 50 della legge, potrà continuare ad avere applicazione la vigente disciplina in tema di esercizio della funzione disciplinare che, lo si ripete, non era stata abrogata il 13 agosto del 2012, né a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 137/12.

La disciplina di cui all'art. 65, comma 1, della legge, mira infatti a garantire la continuità di funzionamento dell'ordinamento forense, nelle more dell'adozione dei regolamenti previsti dalla legge, indispensabile strumento di attuazione del complesso processo di riforma dalla stessa delineato.

E d'altro canto, la persistenza in capo agli Ordini della funzione disciplinare non solo consegue alla corretta interpretazione del dettato normativo, ma si pone inoltre quale **presidio di garanzia della continuità nell'esercizio di una funzione a sicura rilevanza pubblica, in quanto volta alla tutela dell'interesse generale al corretto esercizio delle professioni regolamentate.**

Interpretare il quadro normativo vigente in termini diversi, predicando l'avvenuta abrogazione delle norme in materia di esercizio della funzione disciplinare da parte dei COA alla data del 13 agosto 2012, non solo conduce a risultati incompatibili con l'interesse pubblico alla continuità nell'esercizio della funzione disciplinare, ma non tiene conto dei conferenti dati di diritto positivo, inequivocabilmente convergenti – tanto nel caso del D.P.R. n. 137/12, quanto, e soprattutto, con riferimento alla legge n. 247/12 – nel senso della prorogata vigenza delle norme regolanti i procedimenti disciplinari, fino all'insediamento dei nuovi organi disciplinari.

5. Pertanto, ritiene la Commissione che la disciplina relativa all'esercizio della funzione disciplinare da parte degli Ordini circondariali forensi non sia stata abrogata per effetto dell'art. 3, comma 5 bis del D.L. n. 138/2012 e che, pertanto, essa possa continuare a trovare applicazione – ai sensi dell'art. 65, comma 1, della l. n. 247/12 – sino all'insediamento dei nuovi organi disciplinari ai sensi dell'art. 50 della stessa legge n. 247/12.

Quesito n. 227 bis, Rel. Cons. Perfetti

Parere 10 aprile 2013

Prescrizione dell'azione disciplinare (art. 56 L. n. 247/2012) – applicabilità nell'immediato – esclusione.

È stato chiesto a questa Commissione di esprimere parere circa l'applicabilità immediata dell'art. 56 della L. n. 247/2012 che disciplina la prescrizione dell'azione disciplinare.

L'opinione della Commissione è che la norma non sia di applicazione immediata, quest'ultima dipendendo dall'entrata a regime del nuovo sistema disciplinare.

Ciò per le ragioni che seguono.

La disposizione disegna un nuovo volto della prescrizione, anzitutto, aumentando da cinque a sei anni il termine oltre il quale si estingue il potere disciplinare (comma 1).

Secondariamente, prevede che nel caso di condanna penale per reato non colposo, la prescrizione per la riapertura del giudizio disciplinare ai sensi dell'art. 55 è di due anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna (comma 2).

Poi, tipizza gli atti che hanno efficacia interruttiva, limitandoli a tre: (i) la comunicazione all'iscritto della notizia dell'illecito, (ii) la notifica della decisione del consiglio distrettuale di disciplina, (iii) la notifica della sentenza pronunciata su ricorso dal CNF (comma 3, primo periodo). Stabilisce che da ogni atto interruttivo decorra un nuovo periodo di prescrizione, che però non è di sei anni, ma di cinque (comma 3, secondo periodo). Infine, prevede che in nessun caso, pur in presenza di più atti interruttivi, il termine di sei anni può essere prolungato di oltre un quarto (comma 3, quarto periodo).

Ciò posto, l'applicabilità immediata della nuova disposizione non si può giustificare con l'ipotetico argomento del cd. *favor rei*.

Intanto perché il comma 1 introduce sicuramente disposizione meno favorevole per l'incolpato dato che aumenta, in luogo di diminuire, la durata della prescrizione, così protraendo il tempo entro cui il consiglio distrettuale di disciplina può esercitare l'azione.

Secondariamente, perché il principio del cd. favor rei è regola di portata generale operante nel processo penale, mentre quello disciplinare di cd. primo grado non è un processo, ma un procedimento amministrativo. La norma, poi, dell'art. 65, co. 5, ultimo periodo, secondo cui "(…) le norme contenute nel codice deontologico (quello nuovo da emanare entro un anno: N.d.R.) si applicano anche ai procedimenti disciplinari in corso al momento della sua entrata in vigore, se più favorevoli all'incolpato" conferma che là dove il legislatore ha inteso rendere applicabile immediatamente regole più favorevoli, l'ha esplicitamente previsto (*ubi voluit dixit*).

Conclusione confermata dall'art. 63, co. 2, ove si stabilisce che i nuovi poteri ispettivi del CNF di cui al primo comma, "(…) possono essere esercitati per quanto riguarda i procedimenti in corso (…)"; il che rende chiaro che nella prospettiva del legislatore è necessaria una previsione espressa di applicabilità immediata di nuovi istituti. Come, infine, conferma l'art. 48 che introduce una disciplina transitoria per la pratica professionale a tenore della quale la nuova durata del tirocinio (18 mesi) è applicabile anche a quelli in corso, ma ciò solo perché è espressamente previsto.

Detto questo, la norma dell'art. 56 non può applicarsi nel suo complesso nell'immediato perché è parte integrante del quadro del nuovo procedimento disciplinare rispetto al quale non vive di vita autonoma.

In questo senso è particolarmente significativa la disposizione del secondo comma che detta regola a proposito della prescrizione per la riapertura del procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 55, norma alla quale, perciò, si lega intimamente.

Quale conseguenza dell'autonomia di procedimento disciplinare e penale (art. 54, co. 1) declinata nel senso che la pendenza del secondo non produce effetti sul primo anche quando – è dato ritenere – l'ontologia dell'illecito disciplinare dipenda dalla statuizione sul fatto/reato (diversamente da ora, allorché la sospensione necessaria del procedimento disciplinare è funzionale a regolare proprio questa interferenza), l'art. 55 ipotizza il caso di un procedimento penale che abbia escluso o, per converso, accertato il fatto/reato per il quale l'incolpato sia stato, in precedenza, rispettivamente condannato, ovvero prosciolto in sede disciplinare con provvedimento definitivo. In tal caso ipotizza la possibilità di riaprire il procedimento disciplinare ad opera dello stesso Consiglio distrettuale di disciplina che lo aveva definito. Tale riapertura, dunque, e la conseguente nuova prescrizione della relativa azione, è strettamente dipendente (costituendone forma di bilanciamento) dalla già vista statuizione di non interferenza tra procedimento penale e disciplinare che costituisce una novità peculiare della normativa. In buona sostanza tutte le norme esaminate legandosi l'un l'altra fanno parte di un sistema integrato che presuppone il nuovo quadro disciplinare e, non per ultimo, il nuovo organo depositario del relativo potere.

Se per i motivi anzidetti non può sostenersi l'applicabilità immediata dei commi 1 e 2, non sarebbe giustificata quella del solo comma 3, penultimo periodo, laddove si afferma che, ad onta della pluralità degli atti interruttivi, "(…) in nessun caso il termine stabilito nel comma 1 può essere prolungato di oltre un quarto". Infatti, la nuova durata massima della prescrizione così prevista è calibrata sul termine di sei anni oggetto di una previsione che - per come si è sopra visto - non opera nell'immediato, onde l'inapplicabilità della prima deriva da quella della seconda.

Quanto detto non toglie che, entrato in vigore il nuovo sistema disciplinare, le norme sulla prescrizione non trovino immediata applicazione anche ai procedimenti in corso trattandosi, appunto, di situazioni in corso di effetto su cui può appuntarsi lo *ius superveniens*.

Quesito n. 227, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Latina, Rel. Cons. Perfetti

Parere 10 aprile 2013

Art. 60 L. n. 247/2012 (sospensione cautelare) – norma di applicazione immediata – esclusione

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Latina pone il problema dell'immediata applicabilità o meno dell'art. 60 della legge 31 dicembre 2013, n. 247, in tema di sospensione cautelare dall'esercizio della professione degli iscritti sottoposti a procedimento disciplinare.

La norma, nel suo complesso, non può trovare immediata applicazione; la premessa è che essa configura una *nuova* sospensione cautelare profondamente diversa da quella disciplinata (in modo non esaustivo, peraltro) dall'art. 43, co. 3 RdL n. 1578/1933; mentre quest'ultima era una misura atipica da adottare anche in casi diversi da quelli previsti dalla legge (sottoposizione a misura di prevenzione della sorveglianza speciale, emissione di mandato, o di ordine di comparizione, o accompagnamento) quando il comportamento dell'interessato avesse generato *strepitus* compromettendo l'immagine dell'avvocatura, la *nuova* tipizza le ipotesi che la legittimano, escludendo la sussistenza di un potere discrezionale di applicazione al di fuori dei casi non contemplati.

La *vecchia* sospensione poteva applicarsi *sine die, la* nuova è sottoposta alla duplice e concorrente limitazione di una durata massima di un anno e della sua caducazione se entro sei mesi dall'irrogazione non venga deliberato il provvedimento sanzionatorio.

La *novità* della sospensione – che di per sé non osterebbe, peraltro, alla sua immediata operatività – si sintonizza con la *novità* dell'organo che può irrogarla, individuato nel Consiglio distrettuale di disciplina (CDD).

Ne deriva che, mancando allo stato un CDD operativo, manca la premessa logico/giuridica per l'applicazione immediata della norma che va letta ed interpretata in modo unitario.

NUOVA DISCIPLINA
DELL'ORDINAMENTO
DELLA PROFESSIONE FORENSE

STATO DEI LAVORI ATTUATIVI

3. Regolamento CNF 11 aprile 2013, n. 1
Norme per l'istituzione e le modalità di tenuta dell'elenco delle associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative

Consiglio Nazionale Forense

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

REGOLAMENTO 11 aprile 2013, n. 1.

Norme per l'istituzione e le modalità di tenuta dell'elenco delle associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative

IL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

nella seduta dell'11 aprile 2013

Visto l'art. 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 in materia di specializzazioni;

Visto l'art. 29, comma 1, lettera e) della legge 31 dicembre 2012, n. 247, ai sensi del quale il Consiglio dell'ordine organizza e promuove l'organizzazione di corsi e scuole di specializzazione e promuove, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, l'organizzazione di corsi per l'acquisizione del titolo di specialista, d'intesa con le associazioni specialistiche di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s);

Visto l'art. 35, comma 1, lettera s) della legge 31 dicembre 2012, n. 247, ai sensi del quale il Consiglio nazionale forense istituisce e disciplina l'elenco delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative;

ADOTTA
il seguente regolamento.

Art. 1.
Oggetto del regolamento

1. Il presente regolamento disciplina la istituzione e le modalità di tenuta dell'elenco delle associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'art. 35, comma 1, lettera *s)* della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Art. 2.
Istituzione e aggiornamento dell'elenco delle associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative

1. È istituito l'elenco delle associazioni forensi specialistiche maggiorente rappresentative.
2. L'elenco è tenuto dal Consiglio nazionale forense, che ne cura l'aggiornamento costante.
3. L'elenco è pubblicato sul sito web istituzionale del Consiglio nazionale forense, www.consiglionazionaleforense.it.

Art. 3.

Requisiti di iscrizione nell'elenco e criteri per il riconoscimento delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative

1. Sono riconosciute come maggiormente rappresentative dal Consiglio nazionale forense e iscritte nell'elenco di cui all'art. 2, le associazioni che:

a) hanno uno statuto che preveda espressamente tra gli scopi dell'associazione la promozione del profilo professionale specialistico, la formazione e l'aggiornamento nella materia di competenza;

b) hanno un numero di iscritti significativo su base nazionale, tenuto conto del settore di interesse e sono presenti con una sede operativa in almeno la metà dei distretti di corte d'appello;

c) hanno una sede nazionale ed un organismo che coordina le attività delle sedi dislocate su tutto il territorio nazionale;

d) hanno un ordinamento interno a base democratica;

e) assicurano l'offerta formativa nelle materie di competenza attraverso strutture organizzative e tecnico-scientifiche adeguate, dimostrando di aver organizzato, nell'anno precedente la richiesta di riconoscimento, significativa attività formativa nel settore di interesse;

f) non hanno scopo di lucro e assicurano la gratuità delle attività formative, ferma restando la possibilità di richiedere ai partecipanti il rimborso delle spese sostenute per l'organizzazione.

Art. 4.

Modalità di richiesta di inserimento nell'elenco

1. Le associazioni forensi specialistiche che intendano ottenere l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 2 devono:

a) inviare la domanda tramite raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede amministrativa del Consiglio nazionale forense oppure tramite posta elettronica certificata all'apposita casella di posta elettronica indicata dal sito istituzionale del Consiglio nazionale forense;

b) allegare alla domanda la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di cui all'art. 3 del presente regolamento.

Art. 5.

Procedimento di iscrizione nell'elenco

1. Il Consiglio nazionale forense, ricevuta la richiesta di iscrizione, delibera con provvedimento motivato entro il termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda.

2. Nell'ambito del procedimento, il Consiglio nazionale forense valuta la regolarità della domanda e la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione, e può richiedere integrazioni in via istruttoria, anche convocando i rappresentanti dell'associazione richiedente.

3. Con il provvedimento motivato di cui al comma 1, il Consiglio nazionale forense delibera:

a) la iscrizione nell'elenco delle associazioni forensi specialistiche maggiorente rappresentative,

oppure

b) il rigetto della domanda.

4. Le associazioni forensi specialistiche le cui domande sono state rigettate possono presentare nuova richiesta decorso un anno dalla delibera di rigetto.

5. Almeno trenta giorni prima della scadenza del triennio dalla prima iscrizione e, successivamente, almeno sessanta giorni prima della scadenza di ciascun triennio, l'associazione iscritta nell'elenco ha l'onere di dimostrare la persistenza dei requisiti di cui all'art. 3, sulla scorta di idonea documentazione. Il Consiglio nazionale forense delibera entro sessanta giorni dalla presentazione della documentazione.

6. Per quanto non espressamente previsto si applica la legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche.

Art. 6.

Vigilanza e revoca dell'iscrizione nell'elenco

1. Il Consiglio nazionale forense esercita la vigilanza sulla permanenza dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sulle attività formative; a tal fine può richiedere in qualsiasi momento informazioni e disporre controlli ispettivi.

2. Il Consiglio nazionale forense può, previa audizione dei rappresentanti dell'associazione e con provvedimento motivato, revocare la iscrizione nell'elenco qualora l'associazione forense specialistica perda uno dei requisiti di cui all'art. 3 del presente regolamento, ovvero non rispetti quanto previsto al comma 5 dell'art. 5 del presente regolamento.

3. L'associazione forense specialistica alla quale viene revocata l'iscrizione nell'elenco può presentare nuova richiesta decorso un anno dalla delibera di revoca.

Art. 7.

Entrata in vigore

1. Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nell'apposita pagina dedicata del sito web istituzionale del Consiglio nazionale forense, www.consiglionazionaleforense.it

NUOVA DISCIPLINA
DELL'ORDINAMENTO
DELLA PROFESSIONE FORENSE

STATO DEI LAVORI ATTUATIVI

4. Regolamento CNF 19 aprile 2013, n. 2
Norme per le modalità di accesso allo Sportello del cittadino

Consiglio Nazionale Forense

REGOLAMENTO 19 aprile 2013, n. 2.

Norme per le modalità di accesso allo Sportello del cittadino

IL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

nella seduta del 19 aprile 2013

Visti gli articoli 30, comma 1, 35 comma 1 lett. *u)* e 30, comma 3 della legge 31 dicembre 2012, n. 247;

Considerata la necessità di provvedere alla regolamentazione delle modalità di accesso allo Sportello per il cittadino;

ADOTTA
il seguente regolamento.

Art. 1.
Oggetto del regolamento e ambito di applicazione

1. I Consigli dell'Ordine provvedono, in conformità alle disposizioni del presente regolamento, ad istituire e disciplinare lo Sportello per il cittadino, di seguito denominato «sportello».

2. Lo sportello ha il compito di fornire un servizio di informazione e orientamento per la fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati e per l'accesso alla giustizia, con esclusione di ogni attività di consulenza. È altresì vietata l'informazione sui giudizi pendenti.

Art. 2.
Informazioni e orientamento per la fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati

1. Per quanto concerne la fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati, il servizio avrà ad oggetto l'informazione e l'orientamento:

a) sulle modalità di svolgimento delle prestazioni professionali e della loro utilità, anche nella prospettiva della prevenzione del contenzioso;

b) sulle formalità necessarie ai fini del conferimento dell'incarico;

c) circa i diritti e gli obblighi derivanti dal conferimento dell'incarico;

d) sulla possibilità di rivolgersi al Consiglio dell'Ordine, qualora vi sia mancanza di accordo sul compenso con il proprio difensore, al fine di raggiungere una conciliazione.

Art. 3.

Informazioni e orientamento per l'accesso alla giustizia

1. Per quanto concerne l'accesso alla giustizia, il servizio avrà ad oggetto l'informazione e l'orientamento:

a) circa gli strumenti di tutela giudiziaria previsti dall'ordinamento;

b) circa i tempi di massima di un giudizio ed i parametri di legge, nonché gli oneri tributari e le possibili conseguenze della soccombenza;

c) in materia di difesa di ufficio e di requisiti e condizioni per accedere al patrocinio a spese dello Stato.

2. Il servizio avrà altresì ad oggetto l'informazione e l'orientamento:

a) sulle procedure di risoluzione alternativa delle controversie esperibili, anche tramite camere arbitrali, di conciliazione o risoluzione alternativa, eventualmente costituite presso lo stesso Consiglio dell'Ordine ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. *n)* della legge 31 dicembre 2012, n. 247;

b) circa i possibili vantaggi derivanti in termini di tempi e costi dall'esperimento di tali procedure.

Art. 4.

Accesso al servizio

1. Può accedere allo sportello chiunque necessiti di informazione e orientamento per la fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati e per l'accesso alla giustizia.

2. L'accesso allo sportello è gratuito.

3. Il servizio prestato dallo sportello viene reso nei locali del Consiglio dell'Ordine, nei giorni e nelle ore indicati dallo stesso e resi noti al pubblico con idonee modalità.

4. Al fine di usufruire del servizio, l'utente dovrà firmare un modulo di consenso al trattamento dei dati personali, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

5. Il Consiglio dell'Ordine non trattiene alcun documento fornito dall'utente e non redige alcun verbale in relazione al servizio prestato.

Art. 5.

Elenco dei professionisti iscritti allo sportello

1. Il servizio prestato dallo sportello viene reso da avvocati iscritti in un apposito elenco, tenuto dal Consiglio dell'Ordine a fini di organizzazione del servizio, al quale possono essere iscritti avvocati nell'ambito di materie di propria competenza, che non abbiano riportato sanzioni disciplinari superiori all'avvertimento, che non siano soggetti a procedimenti disciplinari in corso e che siano in regola con l'assolvimento dell'obbligo formativo e con il pagamento del contributo di iscrizione all'Albo.

2. L'elenco, ad uso interno del Consiglio, dovrà essere aggiornato con cadenza almeno biennale e contenere l'indicazione dei settori di attività prevalente degli iscritti.

3. Ciascun avvocato potrà presentare domanda di iscrizione unicamente per l'elenco tenuto dal Consiglio dell'Ordine di appartenenza, indicando le di materie di propria competenza per le quali intende prestare le attività per lo sportello.

4. All'avvocato che svolge le attività dello sportello è fatto divieto:

a) di indicare il nominativo di avvocati che possano assumere l'incarico professionale relativo alla questione per cui sono fornite informazioni e orientamento;

b) di assumere incarichi professionali dal beneficiario dei servizi resi in relazione alla questione per cui sono fornite informazioni e orientamento.

5. I divieti di cui al comma precedente si estendono anche al coniuge, ai parenti fino al secondo grado, nonché agli associati, ai soci e ai colleghi che esercitano nello studio del professionista che abbia prestato l'attività di sportello.

6. Il Consiglio dell'Ordine tiene, anche in forma telematica, un registro ove annota, a margine delle generalità degli iscritti nell'elenco di cui al comma 1, i soggetti nei cui confronti è stata resa l'attività di informazione e orientamento e la sommaria indicazione dell'oggetto dell'attività stessa.

Art. 6.
Violazione del regolamento

1. Il Consiglio dell'Ordine vigila sulla corretta applicazione e sul rispetto del presente regolamento e del proprio.

2. Comporta l'esclusione dall'elenco:

a) la mancata presenza dell'avvocato allo sportello nel turno di riferimento senza giustificato motivo;

b) il rifiuto o l'omissione ingiustificati di prestare l'attività di sportello alla persona che accede al servizio;

c) il venir meno dei requisiti di accesso all'elenco dei professionisti di cui all'art. 5, comma 1;

d) la violazione dei divieti di cui all'art. 5, commi 4 e 5.

Art. 7.
Oneri

1. Gli oneri derivanti dall'espletamento delle attività dello sportello sono posti a carico degli iscritti a ciascun albo ed elenco, nella misura fissata da ciascun Consiglio dell'Ordine, ai sensi dell'art. 29, comma 3 della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Art. 8.

Entrata in vigore

1. Il presente regolamento entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data di pubblicazione nell'apposita pagina dedicata del sito web istituzionale del Consiglio nazionale forense, www.consiglionazionaleforense.it.

2. I Consigli dell'Ordine dovranno istituire lo Sportello per il cittadino entro e non oltre il 30 novembre 2013.

NUOVA DISCIPLINA
DELL'ORDINAMENTO
DELLA PROFESSIONE FORENSE

STATO DEI LAVORI ATTUATIVI

5. Aggiornamenti in materia di Geografia giudiziaria

5.1. Ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale

5.2. Modelli di ricorso

5.3. Testo dell'intervento del CNF davanti alla Corte costituzionale

Consiglio Nazionale Forense

13C00026

N. **13**

Ordinanza del 16 novembre 2012 emessa dal Tribunale di Pinerolo nel procedimento civile promosso da Ascoli Rosa Maria contro Ascoli Giacomo e Ascoli Vincenzo

Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza - Inosservanza della procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera dei disegni di legge di delegazione legislativa - Mancato esame in Commissione referente - Violazione dell'*iter* ordinario di formazione legislativa nonché dell'*iter* previsto per la decretazione d'urgenza.

– Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
– Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo.

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Denunciata "illegittimità consequenziale", derivante dalla incostituzionalità (per vizio formale) della norma di delegazione - Contrasto con i principi e criteri direttivi da questa stabiliti - Eccesso di delega - Arbitraria ed irrazionale disparità di trattamento fra utenti del Tribunale di Pinerolo e degli altri Tribunali sub-metropolitani - Violazione del principio del giudice naturale, del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, nonché del diritto ad una tutela giudiziaria effettiva.

– Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1 (limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco di cui all'allegata Tabella A).

– Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. *b), d)* ed *e)*.

IL TRIBUNALE

Nella causa n. 256/2010, promossa da Rosa Maria Ascoli, residente in Pinerolo, via Benedetto Croce n. 5, ed elettivamente domiciliata in Pinerolo, via Bignone n. 85/12, presso lo studio degli avvocati Silvia Conti e Michela Brudaglia, che la rappresentano e difendono per procura del 25 gennaio 2010 a margine dell'atto di citazione; attrice;

Contro Giacomo Ascoli, residente in Pinerolo, via Moirano n. 18, e Vincenzo Ascoli, residente in Pinerolo, via Carducci n. 32, entrambi elettivamente domiciliati in Pinerolo, via Saluzzo n. 35, presso lo studio dell'avvocato Claudio Galetto e dell'avvocato Valerio Airaudo, che li rappresentano e difendono per procura del 22 aprile 2010 a margine della comparsa di costituzione e risposta, insieme con gli avvocati Franco Manassero e Cesarina Manassero, che li rappresentano e difendono per procura a margine della comparsa di costituzione e risposta del 13 dicembre 2010; convenuti.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Lo svolgimento del processo.

Rosa Maria Ascoli agisce nei confronti di Giacomo e di Vincenzo Ascoli per vedersi riconoscere l'intervenuto acquisto, per usucapione, del diritto di usufrutto sull'appartamento sito in Pinerolo, via Benedetto Croce n. 5, e del quale i convenuti sono comproprietari in forza di successione *mortis causa*. Espone la Ascoli di aver sempre vissuto nell'immobile con lo zio, Carmine Ascoli, dante causa di Giacomo e di Vincenzo, partecipando alla vita familiare e comportandosi, di fatto, come un'usufruttuaria. Replicano i comproprietari, nel chiedere il rigetto della domanda, che l'attrice fu una mera ospite dello zio e che aver abitato a lungo con lui sotto lo stesso tetto non le attribuisce alcun diritto. Il 21 maggio 2010 si è svolta l'udienza di prima comparizione; depositate e scambiate le memorie ex art. 183 sesto comma c.p.c., all'udienza del 9 novembre 2010 si è provveduto sulle prove ed il 4 maggio 2011 sono state assunte le testimonianze. All'udienza del 22 ottobre 2012, fissata per la precisazione delle conclusioni, la necessità di definire prima le cause iscritte a ruolo anteriormente all'anno 2010 (nel rispetto del «Programma Strasburgo per i Tribunali Ordinari del Distretto - prescrizioni e consigli per la trattazione delle cause civili», redatto dal Presidente della Corte d'Appello di Torino il 16 maggio 2011) ha imposto il rinvio, per gli stessi incombenti, all'udienza del 18 aprile 2014, davanti al Tribunale di Torino. Le parti, a questo punto, hanno eccepito «... l'incostituzionalità della legge 14 settembre 2011 n. 148 recante la conversione del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 per violazione degli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione, perché inserisce la delega al Governo all'interno di un decreto-legge finanziario convertito; eccepiscono l'incostituzionalità dell'art. 1 tabella A del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 in relazione agli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione, perché, quanto alla soppressione del Tribunale di Pinerolo, viola i parametri indicati nella legge delega all'art. 1 comma 1 lettera *B)* nella parte in cui sottolinea la necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane, e lettera E, in quanto non rispetta il riequilibrio di competenze territoriali demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevanti differenze di dimensioni; lo stesso art. 1 tabella A viola l'art. 3 della Costituzione, ponendo di fatto ostacoli anziché rimuoverli, impedendo il pieno sviluppo della persona umana nel raggiungimento della giurisdizione; l'art. 1 tabella A viola inoltre l'art. 25 della Costituzione, distogliendo, di fatto, nei procedimenti in corso, il giudizio del giudice naturale precostituito per legge». La causa è stata assunta a riserva.

I termini ed i motivi delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

1. — L'art. 1, secondo comma, della legge n. 148 del 14 settembre 2011 (in Gazzetta Ufficiale *n. 216 del 16 settembre 2011), con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 - una norma intrusa?*

1.A — La norma oggetto della questione.

Il primo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011 prevede: «Il decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge».

Il secondo comma prevede: «Il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza...», sulla base di alcuni principi e criteri direttivi ai quali si accennerà nel paragrafo 2.B.

1.B — Le precedenti decisioni della Corte Costituzionale sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione.

La Corte costituzionale ha ricostruito i rapporti tra decreto-legge e legge di conversione in alcune decisioni, poste, tra loro, in linea di continuità; da ultimo, nelle sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008, n. 355 del 2010 e n. 22 del 2012.

Nella sentenza n. 171 del 2007 è stato, in sintesi, affermato che:

la sussistenza dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza può essere oggetto di scrutinio (solo quando il difetto di tali presupposti sia evidente) su un piano diverso da quello proprio del Parlamento in sede di conversione, perché l'attribuzione al Governo della funzione legislativa ha carattere derogatorio ed è compito della Corte preservare l'assetto delle fonti primarie, accertando se il riparto delle competenze tra Parlamento e Governo sia stato o meno alterato;

la legge di conversione non sana dunque i vizi del decreto, di modo che il difetto dei casi straordinari di necessità ed urgenza si traduce, dopo l'intervento parlamentare, in un vizio procedimentale della relativa legge.

Gli stessi principi sono stati affermati nella sentenza n. 128 del 2008.

Con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte è tornata su questa materia, riservandosi lo scrutinio sulla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza anche riguardo agli emendamenti aggiunti in sede di conversione dal Parlamento, purché questi siano omogenei rispetto al contenuto del decreto-legge. A proposito degli emendamenti eterogenei (cioè, radicalmente estranei rispetto al decreto-legge ed ai presupposti di necessità e di urgenza che lo hanno ispirato), tale sindacato è dunque escluso, ma non viene altresì affermato che l'introduzione *ex novo*, in sede di conversione, di disposizioni eccentriche sia, di per sé, ammissibile. La Corte, pertanto, non si è preclusa la possibilità di intervenire in futuro, valutando la costituzionalità degli emendamenti eterogenei, e ciò ha fatto con la sentenza n. 22 del 2012, ritenendo l'incostituzionalità di talune disposizioni aggiunte al testo del decreto-legge solo durante la fase parlamentare della conversione. Il percorso logico consta di quattro passaggi argomentativi:

è dimostrata l'eterogeneità delle norme impugnate, inserite in sede di conversione, rispetto al contenuto originario del decreto-legge;

è rinvenuto nell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, il fondamento del requisito dell'omogeneità del decreto-legge;

da tale requisito è dedotta la necessaria omogeneità della legge di conversione, anch'essa imposta dall'art. 77, secondo comma;

dal riconoscimento della necessaria omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge viene tratta la conseguenza dell'incostituzionalità delle norme introdotte in sede di conversione che siano del tutto eterogenee rispetto a quelle originariamente contenute nel decreto. Tale introduzione, infatti, implica la violazione delle norme procedimentali: solo ove sussistano i presupposti enunciati nel secondo comma dell'art. 77 della Costituzione è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72.

1.C — La pertinenza delle decisioni sub 1.B) rispetto alla norma sub 1.A).

I casi esaminati dalla Corte costituzionale nelle sentenze alle quali si è fatto cenno sembrano assimilabili, sotto ogni aspetto, a quello in esame, che, inoltre, potrebbe violare le norme procedimentali della Costituzione per ulteriori specifiche ragioni.

La disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011 e volta a riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, attraverso un'intera riforma di sistema, è stata introdotta per la prima volta

in sede di conversione, senza che il decreto-legge convertito ne facesse alcun cenno e senza che sia stata ripetuta la dichiarazione di straordinaria necessità ed urgenza (contenuta, invece, nel preambolo del decreto-legge n. 138 del 2011). Le finalità che vengono poste appartengono, addirittura, ad un decreto-legge diverso, già convertito in legge. Parrebbe dunque violata la norma procedimentale della Costituzione (art. 77, secondo comma) che limita l'adozione del decreto-legge ai soli casi di straordinaria necessità ed urgenza. Solo in tale situazione, infatti (e nella differente ipotesi del decreto legislativo, dove però la delega parlamentare interviene prima dell'inizio del procedimento di formazione normativa), è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72 della Costituzione.

Inoltre, la norma «intrusa» non ha direttamente disciplinato la materia, perché la riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari è stata ulteriormente delegata al Governo. L'art. 72, quarto comma, della Costituzione, prevede che la procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è, in modo inderogabile, sempre adottata, tra gli altri, per i disegni di legge di delegazione legislativa: ciò significa che la delega al Governo non può che essere contenuta in un atto normativo primario del Parlamento e che il conferimento della delega e la sua approvazione parlamentare devono avvenire secondo i dettami di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, non secondo la procedura prevista dall'art. 77, secondo comma, per i soli decreti-legge. L'art. 72, primo comma, prevede che «... ogni disegno di legge ... è esaminato da una commissione e poi dalla camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». La delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è stata approvata in prima lettura al Senato della Repubblica il 7 settembre 2011, durante l'*iter* del procedimento di conversione in legge del decreto-legge n. 138 del 2011. Il procedimento legislativo di conversione si è poi concluso con la successiva deliberazione della Camera dei Deputati. Entrambi i passaggi parlamentari sono stati caratterizzati dal fatto che il Governo ha posto la questione di fiducia. Dal resoconto della seduta d'aula del Senato, emerge che l'emendamento governativo sulla riorganizzazione territoriale delle circoscrizioni giudiziarie è stato presentato in aula ed è stato trasmesso per il parere alla commissione bilancio, per la valutazione degli aspetti di copertura finanziaria: è dunque mancato del tutto l'esame da parte della commissione referente.

La sequenza procedimentale delineata nella Costituzione (decreto-legge seguito da legge di conversione) è stata sostituita con una sequenza diversa (decreto-legge, seguito da legge di conversione, seguita, a sua volta, da decreto legislativo, delegato, inoltre, in una materia del tutto estranea al decreto convertito, ma riferita ad altro e diverso decreto già convertito con altra legge).

Potrebbero dunque essere stati violati sia l'*iter* ordinario di formazione legislativa (artt. 70 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione) sia l'*iter* previsto per la decretazione d'urgenza (art. 77, secondo comma, della Costituzione).

2. — L'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 (in Gazzetta Ufficiale *n. 213 del 12 settembre 2012) – eccesso rispetto ai principi ed ai criteri direttivi fissati nella legge delegante?.*

2.A — La norma oggetto della questione.

L'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 prevede: «Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto»; nell'elenco della tabella A è compreso il tribunale di Pinerolo.

2.B — I rapporti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 con la legge sub 1) - violazione dell'art. 76 della Costituzione.

I dubbi di legittimità costituzionale espressi in relazione alla legge delega inducono a prospettare la illegittimità consequenziale del decreto legislativo.

Inoltre, tale decreto sembra porsi in contrasto con i criteri ed i principi direttivi di cui all'art. l, secondo comma, lettere *b), d)* ed *e)* della legge n. 148/2011, violando così l'art. 76 della Costituzione. In particolare, la lettera *b)* prevede che la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie avvenga «... secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale dei bacini d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale... nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane»; secondo la lettera *d)*, si deve «... procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi...»; la lettera *e)* stabilisce che, nel perseguire le finalità di cui ai punti che precedono, si assuma «... come prioritaria linea di intervento ... il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni».

2.B.a — Le grandi aree metropolitane.

La relazione ministeriale che accompagna il decreto «... volto ad attuare la delega prevista dalla legge 14 settembre 2011 n. 148 per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie...» si propone di individuare «... le linee guida dell'intervento...», sulla base delle indicazioni del gruppo di studio ministeriale. Vi si legge, al punto 1.4: «... La necessità prioritaria in tutte le grandi aree metropolitane è senza dubbio quella di procedere ad un decongestionamento dei carichi.

Tale obiettivo, in ottemperanza a quanto specificamente indicato dalla legge delega (art. 1, comma secondo, lettera *b)*: "razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane") è stato perseguito attraverso tre fondamentali scelte operative: *a)* impedire accorpamenti di tribunali sub provinciali alle cinque grandi aree metropolitane (Roma, Napoli, Milano, Torino e Palermo); *b)* favorire, ove possibile e ragionevole, l'accorpamento di territori delle sezioni distaccate metropolitane ai tribunali limitrofi...» Il medesimo criterio era stato seguito con il decreto legislativo n. 491 del 3 dicembre 1999, emanato in esecuzione dell'ad. 1 della legge n. 155 del 5 maggio 1999; nel rivedere il circondario dei Tribunali compresi nel distretto della Corte d'Appello di Torino, il territorio del Tribunale di Pinerolo era stato ampliato, fino a ricomprendere i Comuni di Bruino, Candiolo, Orbassano, Piossasco e Sangano. L'operazione deflattiva aveva dunque preso avvio con la sottrazione, dal circondario del Tribunale di Torino, di alcuni Comuni posti a sud della metropoli. La recente relazione ministeriale conferma l'opportunità di questa soluzione, sia nel senso del mantenimento dei Tribunali sub-metropolitani (sempre, senza eccezioni) sia nel senso dell'incremento del loro bacino d'utenza con l'accorpamento delle sezioni distaccate di pertinenza delle grandi città (laddove possibile e ragionevole). Facendo dunque applicazione dei criteri e dei principi della legge delega, così come esplicitati e resi concreti nella stessa relazione ministeriale, il decreto legislativo n. 155 del 2012 ha mantenuto od allargato tutti i Tribunali sub-provinciali contigui alle grandi zone metropolitane, ma, violando i medesimi criteri e principi (definiti, dallo stesso legislatore delegato, «fondamentali»), ha soppresso, unico fra tutti, il Tribunale di Pinerolo. È stato invece disposto l'allargamento del circondario del Tribunale sub-provinciale di Ivrea, con l'accorpamento delle sezioni distaccate di Chivasso e di Cirié. Questa particolare scelta non appare ispirata dai «criteri oggettivi ed omogenei» della lettera *b)*, né giustificata da peculiarità dei territori interessati, e la grande area metropolitana di Torino non ne esce «razionalizzata» nel suo «servizio giustizia», nemmeno per una via in ipotesi diversa da quella che lo stesso legislatore delegato si è tracciato. Infatti, la soppressione del Tribunale di Pinerolo (quarto del Piemonte per popolazione, dopo quelli di Torino, di Novara e di Alessandria) ed il suo accorpamento al Tribunale di Torino, che assimilerà anche le attuali sezioni distaccate di Susa e di Moncalieri, comporta che l'ufficio giudiziario del capoluogo resti sostanzialmente inalterato e non venga decongestionato, con conseguente pregiudizio anche per i futuri nuovi utenti (attuali utenti del Tribunale di Pinerolo).

2.B.b — Gli altri criteri oggettivi ed omogenei.

È opportuno qualche cenno agli altri criteri oggettivi ed omogenei (diversi dal già esaminato aspetto dell'area metropolitana nel suo complesso) dettati dalla lettera *b)* dell'art. 1, secondo comma; il confronto si impone con riferimento all'altro Tribunale sub-provinciale (quello di Ivrea), che il legislatore delegato ha ritenuto conforme alla legge delega mantenere. I dati numerici che seguono provengono dalle relazioni del Presidente della Corte di appello di Torino per gli anni giudiziari 2011 e 2012, dal censimento del 2011 e dalle schede analitiche allegate alla relazione che accompagna il decreto legislativo.

2.B.b.1 — L' estensione del territorio, il numero degli abitanti e la specificità territoriale dei bacini di utenza.

La superficie totale dei Comuni compresi nel circondario del Tribunale di Pinerolo è di kmq 1.520,45; la superficie totale dei Comuni compresi nel circondario del Tribunale di Ivrea è di kmq 1.619,16; il circondario di Pinerolo ha una popolazione residente di 216.415 abitanti e quello di Ivrea di 189.406. È stato mantenuto e potenziato il secondo, posto a nord-est di Torino, ma è stato eliminato il corrispondente polo sud-ovest, con l'ulteriore conseguenza che Comuni vicinissimi al capoluogo sono stati trasferiti alla competenza territoriale di Ivrea, mentre Comuni assai distanti e siti in vallate montane (per loro natura sprovviste di agevoli collegamenti stradali) sono stati aggiunti al circondario di Torino, capoluogo che ha assunto una posizione fortemente eccentrica rispetto al proprio territorio.

2.B.b.2 — I carichi di lavoro e le sopravvenienze.

Sono sopravvenute nel Tribunale di Pinerolo 6.076 cause civili nel periodo 2009/2010 e 5.879 cause civili nel periodo 2010/2011; nel Tribunale di Ivrea, 5.655 cause civili nel periodo 2009/2010 e 5.493 cause civili nel periodo 2010/2011; le cause penali nuove sono state, per il Tribunale di Pinerolo, 2.689 nel 2009/2010 e 2.529 nel 2010/2011; per il Tribunale di Ivrea, 2.907 nel 2009/2010 e 2.748 nel 2010/2011. Si tratta di ordini di grandezza quasi sovrapponibili.

2.B.c — Il riequilibrio delle competenze tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni.

Tale linea di intervento è definita dalla legge delega «prioritaria».

Nel caso in esame, si deve avere riguardo al nuovo assetto giudiziario della Provincia di Torino, che conta oltre la metà della popolazione del Piemonte (2.209.594 abitanti su totali 4.494.376). L'obiettivo posto dalla legge è evidentemente quello di creare, nell'ambito della stessa Provincia, uffici di dimensioni analoghe, eliminando i forti squilibri. A riforma attuata, nella Provincia di Torino resteranno due soli Tribunali: il capoluogo, con la popolazione di 1.674.292 abitanti (invece degli attuali 1.803.773); Ivrea, con la popolazione di 535.202 abitanti. Mantenere il polo sud-ovest (Pinerolo), con l'ampliamento del territorio (in coerenza con quanto perseguito a partire dal 1999) e cioè con l'accorpamento di sezioni distaccate del Tribunale limitrofo di Torino, come previsto dall'art. 1, secondo comma, lettera

d) della legge delega — che, in tal modo, non pare essere stato attuato — avrebbe, da un lato, decongestionato l'area metropolitana (che, invece, perde soltanto il sette per cento circa della sua popolazione) e, dall'altro, creato due Tribunali — quello di Pinerolo, oltre a quello di Ivrea — di dimensioni ideali rispetto ai criteri di efficienza posti dalla già richiamata relazione che accompagna il decreto legislativo: «... Per produttività... si è fatta la seguente considerazione statistica: che tale dato è comune alla classe dei tribunali provinciali che hanno organico compreso tra ventuno e trenta magistrati: classe alla quale appartiene la sopra considerata misura di ventotto unità, che esprime tendenzialmente il miglior valore di produttività, pari a 662. Si tratta di un valore superiore alla media complessiva di 638,4, ma anche superiore ai valori (praticamente identici) di ciascuna delle classi di uffici immediatamente precedenti ... e immediatamente successiva ... quindi inferiore soltanto a quella ulteriore classe — non statisticamente rappresentativa né perciò significativa quale campione — dei tribunali con pianta organica compresa tra sessantuno e cento unità di magistrati, che è la soglia numerica passata la quale la produttività segna un vertiginoso crollo...»

L'obiettivo del legislatore delegato avrebbe quindi dovuto essere quello di creare Tribunali dalle dimensioni individuate come più efficienti e produttive.

2.C — I rapporti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 con altre norme della Costituzione.

2.C.a — Con l'art. 3 della Costituzione.

Tutte le violazioni dei criteri posti dalla legge delega potrebbero risolversi, in concreto, anche nella violazione dell'art. 3 della Costituzione, poiché il diverso trattamento riservato agli utenti del Tribunale di Pinerolo rispetto a quelli di Tribunali analoghi appare arbitrario (in quanto non trova fondamento in alcuna disposizione di legge) ed irrazionale (in quanto non assicura il raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore delegante).

Gli utenti pinerolesi perdono, unici rispetto a tutti gli altri residenti in Tribunali sub-metropolitani e senza che la differenza di trattamento, in controtendenza rispetto ad ogni altra scelta riorganizzativa, sia motivata, la giustizia di prossimità.

2.C.b — Con l'art. 25, primo comma, della Costituzione.

Il contrasto del decreto legislativo in esame con la legge delega comporterebbe, altresì, la violazione dell'art. 25, primo comma, della Costituzione, risolvendosi l'eliminazione del Tribunale di Pinerolo, in quanto realizzata sulla base di norme illegittime, in un'indebita sottrazione degli utenti della giustizia al loro giudice naturale.

2.C.c - Con l'art. 97, primo comma, e con l'art. 24 della Costituzione.

I pubblici uffici devono essere organizzati in modo che sia assicurato il buon andamento dell'amministrazione. D'altra parte, obiettivo dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 148/2011, è quello di realizzare «... risparmi di spesa ed incremento di efficienza...» Se (come si è accennato nei paragrafi precedenti) sono stati violati i criteri individuati dalla stessa legge per migliorare il funzionamento della giustizia, allora è stato violato anche il principio costituzionale di buon andamento e viene gravemente compromesso il diritto ad una tutela giudiziaria effettiva. Inoltre, non vi sono evidenze circa l'obiettivo del risparmio economico che sarebbe realizzato con la soppressione del Tribunale di Pinerolo, mentre è certo che vi saranno costi di trasferimento e che un bene pubblico quale il palazzo di giustizia (di recente ristrutturato per questo specifico impiego, con la spesa di circa ottocentomila euro) resterà inutilizzato.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

I dubbi circa il contrasto con la Costituzione delle norme fin qui esaminate sono dunque consistenti e la segnalazione dei vizi incostituzionali, all'esito della delibazione che precede, non appare pretestuosa. Le questioni sollevate non sono pertanto manifestamente infondate.

La rilevanza.

Le questioni sollevate non sono solo teoriche, essendovi un'evidente relazione tra le norme denunciate e l'esito della controversia: il dubbio di costituzionalità investe infatti l'individuazione del giudice (il tribunale di Torino ovvero quello di Pinerolo) che dovrà pronunciarsi sulle domande proposte dall'attrice. Infatti, come emerge dalla sintesi del processo, l'udienza di precisazione delle conclusioni (la cui data non può che rispettare il calendario di definizione delle cause, secondo la sequenza cronologica di iscrizione a ruolo, in osservanza del già richiamato «Programma Strasburgo») si svolgerà in un tempo in cui Tribunale di Pinerolo (se le norme per le quali viene introdotto questo giudizio incidentale fossero legittime) sarà stato soppresso; come statuisce l'art. 11, secondo comma, del decreto legislativo n. 155/2012, «... Le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, e 7 acquistano efficacia decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto» e cioè dodici mesi dal 13 settembre 2012. Ne consegue che sulle domande proposte da Rosa Maria Ascoli nei confronti di Giacomo e di Vincenzo Ascoli non si può decidere indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, che si pongono in rapporto di pregiudizialità con la fase conclusiva della causa.

P.Q.M.

1) revoca l'ordinanza del 22 ottobre 2012, con la quale è stata fissata l'udienza di precisazione delle conclusioni definitive;

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 148 del 14 settembre 2011 (in Gazzetta Ufficiale *n. 216 del 16 settembre 2011), con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, per contrasto con gli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione;*

3) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. l del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 (in Gazzetta Ufficiale *n. 213 del 12 settembre 2012), limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco della tabella* A), *per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma, della Costituzione;*

4) sospende il processo e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

5) dispone che, a cura del Cancelliere, questa ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Pinerolo, 16 novembre 2012

Il giudice: MUSA

13C00030

13C0092

N. **53**

Ordinanza del 16 novembre 2012 emessa dal Tribunale di Pinerolo nel procedimento civile promosso da Manassero Franco contro Collino Gioacchino

Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza - Inosservanza della procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera dei disegni di legge di delegazione legislativa - Mancato esame in Commissione referente - Violazione dell'*iter* ordinario di formazione legislativa nonché dell'*iter* previsto per la decretazione d'urgenza.

– Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
– Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo.

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Denunciata "illegittimità consequenziale", derivante dalla incostituzionalità (per vizio formale) della norma di delegazione - Contrasto con i principi e criteri direttivi da questa stabiliti - Eccesso di delega - Arbitraria ed irrazionale disparità di trattamento fra utenti del Tribunale di Pinerolo e utenti degli altri Tribunali sub-metropolitani - Violazione del principio del giudice naturale, del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, nonché del diritto ad una tutela giudiziaria effettiva.

– Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco di cui all'allegata Tabella A.
– Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. *b)*, *d)* ed *e)*.

TRIBUNALE

Nella causa n. 2453/2010, promossa da Franco Manassero, residente in Macello, frazione Faule n. 1, ed elettivamente domiciliato presso il proprio studio in Pinerolo, via Saluzzo n. 3, ai sensi dell'art. 86 c.p.c., attore;

Contro Gioacchino Collino, residente in Osasco, via Prabello n. 15, convenuto contumace, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Lo svolgimento del processo

L'avv. Franco Manassero agisce nei confronti di Gioacchino Collino, chiedendone la condanna al pagamento della somma di euro 7.138,47, oltre all'I.V.A. ed ai contributi previdenziali, corrispettivo di prestazioni professionali nella causa n. 1199/2007, a suo tempo svoltasi davanti al Tribunale di Pinerolo. All'udienza di prima comparizione del 25 marzo 2011 il convenuto è stato dichiarato contumace e, depositata la memoria ex art. 183 sesto comma n. 2 c.p.c, sono state ammesse le prove dedotte dall'attore. All'udienza del 29 ottobre 2012, tali prove sono state assunte; per la precisazione delle conclusioni, stante la necessità di definire prima le cause iscritte a ruolo anteriormente all'anno 2010 (nel rispetto del «Programma Strasburgo per i Tribunali ordinari del Distretto - prescrizioni e consigli per la trattazione delle cause civili», redatto dal Presidente della Corte d'Appello di Torino il 16 maggio 2011), è stata fissata l'udienza del 24 gennaio 2014, davanti al Tribunale di Torino. A questo punto, l'attore ha sollevato «... questione di incostituzionalità degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo n. 155 del 2012 per violazione dell'art. 70 della Costituzione che riserva alle Camere la funzione legislativa e l'incostituzionalità della legge delegante di cui all'art. 1 legge n. 148/2011 e di quella delegata per violazione degli artt. 3, 70, 72, 77 e 97 della Costituzione, rinviando alla memoria che deposita ed allegato 1». La causa è stata quindi assunta a riserva.

I termini ed i motivi delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

1. — *L'art. 1, secondo comma, della legge n. 148 del 14 settembre 2011 (in* Gazzetta Ufficiale *n. 216 del 16 settembre 2011), con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 - una norma intrusa?*

1.A — *La norma oggetto della questione.*

II primo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011 prevede: «Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge».

Il secondo comma prevede: "Il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza ...», sulla base di alcuni principi e criteri direttivi ai quali si accennerà nel paragrafo 2.B.

1.B — *Le precedenti decisioni della Corte costituzionale sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione.*

La Corte costituzionale ha ricostruito i rapporti tra decreto-legge e legge di conversione in alcune decisioni, poste, tra loro, in linea di continuità; da ultimo, nelle sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008, n. 355 del 2010 e n. 22 del 2012.

Nella sentenza n. 171 del 2007 è stato, in sintesi, affermato che:

la sussistenza dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza può essere oggetto di scrutinio (solo quando il difetto di tali presupposti sia evidente) su un piano diverso da quello proprio del Parlamento in sede di conversione, perché l'attribuzione al Governo della funzione legislativa ha carattere derogatorio ed è compito della Corte preservare l'assetto delle fonti primarie, accertando se il riparto delle competenze tra Parlamento e Governo sia stato o meno alterato;

la legge di conversione non sana dunque i vizi del decreto, di modo che il difetto dei casi straordinari di necessità ed urgenza si traduce, dopo l'intervento parlamentare, in un vizio procedimentale della relativa legge.

Gli stessi principi sono stati affermati nella sentenza n. 128 del 2008.

Con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte è tornata su questa materia, riservandosi lo scrutinio sulla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza anche riguardo agli emendamenti aggiunti in sede di conversione dal Parlamento, purché questi siano omogenei rispetto al contenuto del decreto-legge. A proposito degli emendamenti eterogenei (cioè, radicalmente estranei rispetto al decreto-legge ed ai presupposti di necessità e di urgenza che lo hanno ispirato), tale sindacato è dunque escluso, ma non viene altresì affermato che l'introduzione *ex novo*, in sede di conversione, di disposizioni eccentriche sia, di per sé, ammissibile. La Corte, pertanto, non si è preclusa la possibilità di intervenire

in futuro, valutando la costituzionalità degli emendamenti eterogenei, e ciò ha fatto con la sentenza n. 22 del 2012, ritenendo l'incostituzionalità di talune disposizioni aggiunte al testo del decreto-legge solo durante la fase parlamentare della conversione. Il percorso logico consta di quattro passaggi argomentativi:

è dimostrata l'eterogeneità delle norme impugnate, inserite in sede di conversione, rispetto al contenuto originario del decreto-legge;

è rinvenuto nell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, il fondamento del requisito dell'omogeneità del decreto-legge;

da tale requisito è dedotta la necessaria omogeneità della legge di conversione, anch'essa imposta dall'art. 77, secondo comma;

dal riconoscimento della necessaria omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge viene tratta la conseguenza dell'incostituzionalità delle norme introdotte in sede di conversione che siano del tutto eterogenee rispetto a quelle originariamente contenute nel decreto. Tale introduzione, infatti, implica la violazione delle norme procedimentali: solo ove sussistano i presupposti enunciati nel secondo comma dell'art. 77 della Costituzione è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72.

1.C — *La pertinenza delle decisioni sub 1.B) rispetto alla norma sub 1.A).*

I casi esaminati dalla Corte costituzionale nelle sentenze alle quali si è fatto cenno sembrano assimilabili, sotto ogni aspetto, a quello in esame, che, inoltre, potrebbe violare le norme procedimentali della Costituzione per ulteriori specifiche ragioni.

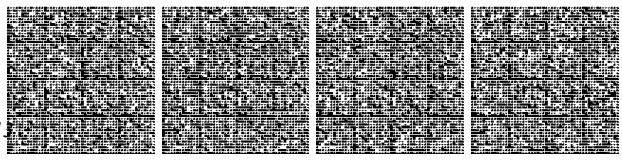
La disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011 e volta a riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, attraverso un'intera riforma di sistema, è stata introdotta per la prima volta in sede di conversione, senza che il decreto-legge convertito ne facesse alcun cenno e senza che sia stata ripetuta la dichiarazione di straordinaria necessità ed urgenza (contenuta, invece, nel preambolo del decreto-legge n. 138 del 2011). Le finalità che vengono poste appartengono, addirittura, ad un decreto-legge diverso, già convertito in legge. Parrebbe dunque violata la norma procedimentale della Costituzione (art. 77, secondo comma) che limita l'adozione del decreto-legge ai soli casi di straordinaria necessità ed urgenza. Solo in tale situazione, infatti (e nella differente ipotesi del decreto legislativo, dove però la delega parlamentare interviene prima dell'inizio del procedimento di formazione normativa), è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72 della Costituzione.

Inoltre, la norma «intrusa» non ha direttamente disciplinato la materia, perché la riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari è stata ulteriormente delegata al Governo. L'art. 72, quarto comma, della Costituzione, prevede che la procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è, in modo inderogabile, sempre adottata, tra gli altri, per i disegni di legge di delegazione legislativa: ciò significa che la delega al Governo non può che essere contenuta in un atto normativo primario del Parlamento e che il conferimento della delega e la sua approvazione parlamentare devono avvenire secondo i dettami di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, non secondo la procedura prevista dall'art. 77, secondo comma, per i soli decreti-legge. L'art. 72, primo comma, prevede che «... ogni disegno di legge ... è esaminato da una commissione e poi dalla camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». La delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è stata approvata in prima lettura al Senato della Repubblica il 7 settembre 2011, durante l'*iter* del procedimento di conversione in legge del decreto-legge n. 138 del 2011. Il procedimento legislativo di conversione si è poi concluso con la successiva deliberazione della Camera dei deputati. Entrambi i passaggi parlamentari sono stati caratterizzati dal fatto che il Governo ha posto la questione di fiducia. Dal resoconto della seduta d'aula del Senato, emerge che l'emendamento governativo sulla riorganizzazione territoriale delle circoscrizioni giudiziarie è stato presentato in aula ed è stato trasmesso per il parere alla commissione bilancio, per la valutazione degli aspetti di copertura finanziaria: è dunque mancato del tutto l'esame da parte della commissione referente.

La sequenza procedimentale delineata nella Costituzione (decreto-legge seguito da legge di conversione) è stata sostituita con una sequenza diversa (decreto-legge, seguito da legge di conversione, seguita, a sua volta, da decreto legislativo, delegato, inoltre, in una materia del tutto estranea al decreto convertito, ma riferita ad altro e diverso decreto già convertito con altra legge).

Potrebbero dunque essere stati violati sia l'*iter* ordinario di formazione legislativa (artt. 70 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione) sia l'*iter* previsto per la decretazione d'urgenza (art. 77, secondo comma, della Costituzione).

2. — *L'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 (in* Gazzetta Ufficiale *n. 213 del 12 settembre 2012) — eccesso rispetto ai principi ed ai criteri direttivi fissati nella legge delegante?*



2.A — *La norma oggetto della questione.*

L'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 prevede: »Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto»; nell'elenco della tabella A è compreso il tribunale di Pinerolo.

2.B — *I rapporti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 con la legge sub 1) — violazione dell'art. 76 della Costituzione.*

I dubbi di legittimità costituzionale espressi in relazione alla legge delega inducono a prospettare la illegittimità consequenziale del decreto legislativo.

Inoltre, tale decreto sembra porsi in contrasto con i criteri ed i principi direttivi di cui all'art. 1, secondo comma, lettere *b), d)* ed *e)* della legge n. 148/2011, violando così l'art. 76 della Costituzione. In particolare, la lettera *b)* prevede che la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie avvenga «... secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale dei bacini d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale ... nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane»; secondo la lettera *d)*, si deve «... procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi ...»; la lettera *e)* stabilisce che, nel perseguire le finalità di cui ai punti che precedono, si assuma «... come prioritaria linea di intervento il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni».

2.B.a — *Le grandi aree metropolitane.*

La relazione ministeriale che accompagna il decreto «... volto ad attuare la delega prevista dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie ...» si propone di individuare «... le linee guida dell'intervento...», sulla base delle indicazioni del gruppo di studio ministeriale. Vi si legge, al punto 1.4: «... La necessità prioritaria in tutte le grandi aree metropolitane è senza dubbio quella di procedere ad un decongestionamento dei carichi. Tale obiettivo, in ottemperanza a quanto specificamente indicato dalla legge delega (art. 1, comma secondo, lettera *b)*: «razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane») è stato perseguito attraverso tre fondamentali scelte operative: *a)* impedire accorpamenti di tribunali sub-provinciali alle cinque grandi aree metropolitane (Roma, Napoli, Milano, Torino e Palermo); *b)* favorire, ove possibile e ragionevole, l'accorpamento di territori delle sezioni distaccate metropolitane ai tribunali limitrofi ...». Il medesimo criterio era stato seguito con il decreto legislativo n. 491 del 3 dicembre 1999, emanato in esecuzione dell'art. 1 della legge n. 155 del 5 maggio 1999; nel rivedere il circondario dei Tribunali compresi nel distretto della Corte d'Appello di Torino, il territorio del Tribunale di Pinerolo era stato ampliato, fino a ricomprendere i Comuni di Bruino, Candiolo, Orbassano, Piossasco e Sangano. L'operazione deflattiva aveva dunque preso avvio con la sottrazione, dal circondario del Tribunale di Torino, di alcuni Comuni posti a sud della metropoli. La recente relazione ministeriale conferma l'opportunità di questa soluzione, sia nel senso del mantenimento dei Tribunali sub-metropolitani (sempre, senza eccezioni) sia nel senso dell'incremento del loro bacino d'utenza con l'accorpamento delle sezioni distaccate di pertinenza delle grandi città (laddove possibile e ragionevole). Facendo dunque applicazione dei criteri e dei principi della legge delega, così come esplicitati e resi concreti nella stessa relazione ministeriale, il decreto legislativo n. 155 del 2012 ha mantenuto od allargato tutti i Tribunali sub-provinciali contigui alle grandi zone metropolitane, ma, violando i medesimi criteri e principi (definiti, dallo stesso legislatore delegato, «fondamentali»), ha soppresso, unico fra tutti, il Tribunale di Pinerolo. È stato invece disposto l'allargamento del circondario del Tribunale sub-provinciale di Ivrea, con l'accorpamento delle sezioni distaccate di Chivasso e di Cirié. Questa particolare scelta non appare ispirata dai «criteri oggettivi ed omogenei» della lettera *b)*, né giustificata da peculiarità dei territori interessati, e la grande area metropolitana di Torino non ne esce «razionalizzata» nel suo «servizio giustizia», nemmeno per una via in ipotesi diversa da quella che lo stesso legislatore delegato si è tracciato. Infatti, la soppressione del Tribunale di Pinerolo (quarto del Piemonte per popolazione, dopo quelli di Torino, di Novara e di Alessandria) ed il suo accorpamento al Tribunale di Torino, che assimilerà anche le attuali sezioni distaccate di Susa e di Moncalieri, comporta che l'ufficio giudiziario del capoluogo resti sostanzialmente inalterato e non venga decongestionato, con conseguente pregiudizio anche per i futuri nuovi utenti (attuali utenti del Tribunale di Pinerolo).

2.B.b — *Gli altri criteri oggettivi ed omogenei.*

È opportuno qualche cenno agli altri criteri oggettivi ed omogenei (diversi dal già esaminato aspetto dell'area metropolitana nel suo complesso) dettati dalla lettera *b)* dell'art. 1, secondo comma; il confronto si impone con riferimento all'altro Tribunale sub-provinciale (quello di Ivrea), che il legislatore delegato ha ritenuto conforme alla legge

delega mantenere. I dati numerici che seguono provengono dalle relazioni del Presidente della Corte di Appello di Torino per gli anni giudiziari 2011 e 2012, dal censimento del 2011 e dalle schede analitiche allegate alla relazione che accompagna il decreto legislativo.

2.B.b.1 — *L' estensione del territorio, il numero degli abitanti e la specificità territoriale dei bacini di utenza.*

La superficie totale dei Comuni compresi nel circondario del Tribunale di Pinerolo è di kmq. 1.520,45; la superficie totale dei Comuni compresi nel circondario del Tribunale di Ivrea è di kmq. 1.619,16; il circondario di Pinerolo ha una popolazione residente di 216.415 abitanti e quello di Ivrea di 189.406. È stato mantenuto e potenziato il secondo, posto a nord-est di Torino, ma è stato eliminato il corrispondente polo sud-ovest, con l'ulteriore conseguenza che Comuni vicinissimi al capoluogo sono stati trasferiti alla competenza territoriale di Ivrea, mentre Comuni assai distanti e siti in vallate montane (per loro natura sprovviste di agevoli collegamenti stradali) sono stati aggiunti al circondario di Torino, capoluogo che ha assunto una posizione fortemente eccentrica rispetto al proprio territorio.

2.B.b.2 — *I carichi di lavoro e le sopravvenienze.*

Sono sopravvenute nel Tribunale di Pinerolo 6.076 cause civili nel periodo 2009/2010 e 5.879 cause civili nel periodo 2010/2011; nel Tribunale di Ivrea, 5.655 cause civili nel periodo 2009/2010 e 5.493 cause civili nel periodo 2010/2011; le cause penali nuove sono state, per il Tribunale di Pinerolo, 2.689 nel 2009/2010 e 2.529 nel 2010/2011; per il Tribunale di Ivrea, 2.907 nel 2009/2010 e 2.748 nel 2010/2011. Si tratta di ordini di grandezza quasi sovrapponibili.

2.B.c — *Il riequilibrio delle competenze tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni.*

Tale linea di intervento è definita dalla legge delega «prioritaria».

Nel caso in esame, si deve avere riguardo al nuovo assetto giudiziario della Provincia di Torino, che conta oltre la metà della popolazione del Piemonte (2.209.594 abitanti su totali 4.494.376). L'obiettivo posto dalla legge è evidentemente quello di creare, nell'ambito della stessa Provincia, uffici di dimensioni analoghe, eliminando i forti squilibri. A riforma attuata, nella Provincia di Torino resteranno due soli Tribunali: il capoluogo, con la popolazione di 1.674.292 abitanti (invece degli attuali 1.803.773); Ivrea, con la popolazione di 535.202 abitanti. Mantenere il polo sud-ovest (Pinerolo), con l'ampliamento del territorio (in coerenza con quanto perseguito a partire dal 1999) e cioè con l'accorpamento di sezioni distaccate del Tribunale limitrofo di Torino, come previsto dall'art. 1, secondo comma, lettera *d)* della legge delega — che, in tal modo, non pare essere stato attuato — avrebbe, da un lato, decongestionato l'area metropolitana (che, invece, perde soltanto il sette per cento circa della sua popolazione) e, dall'altro, creato due Tribunali — quello di Pinerolo, oltre a quello di Ivrea — di dimensioni ideali rispetto ai criteri di efficienza posti dalla già richiamata relazione che accompagna il decreto legislativo: «... Per produttività ... si è fatta la seguente considerazione statistica: che tale dato è comune alla classe dei tribunali provinciali che hanno organico compreso tra ventuno e trenta magistrati: classe alla quale appartiene la sopra considerata misura di ventotto unità, che esprime tendenzialmente il miglior valore di produttività, pari a 662. Si tratta di un valore superiore alla media complessiva di 638,4, ma anche superiore ai valori (praticamente identici) di ciascuna delle classi di uffici immediatamente precedenti ... e immediatamente successiva ... quindi inferiore soltanto a quella ulteriore classe — non statisticamente rappresentativa né perciò significativa quale campione — dei tribunali con pianta organica compresa tra sessantuno e cento unità di magistrati, che è la soglia numerica passata la quale la produttività segna un vertiginoso crollo ...».

L'obiettivo del legislatore delegato avrebbe quindi dovuto essere quello di creare Tribunali dalle dimensioni individuate come più efficienti e produttive.

2.0 — *I rapporti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 con altre norme della Costituzione.*

2.C.a — *Con l'art. 3 della Costituzione.*

Tutte le violazioni dei criteri posti dalla legge delega potrebbero risolversi, in concreto, anche nella violazione dell'art. 3 della Costituzione, poiché il diverso trattamento riservato agli utenti del Tribunale di Pinerolo rispetto a quelli di Tribunali analoghi appare arbitrario (in quanto non trova fondamento in alcuna disposizione di legge) ed irrazionale (in quanto non assicura il raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore delegante).

Gli utenti pinerolesi perdono, unici rispetto a tutti gli altri residenti in Tribunali sub-metropolitani e senza che la differenza di trattamento, in controtendenza rispetto ad ogni altra scelta riorganizzativa, sia motivata, la giustizia di prossimità.

2.C.13 — *Con l'art 25, primo comma, della Costituzione.*

Il contrasto del decreto legislativo in esame con la legge delega comporterebbe, altresì, la violazione dell'art. 25, primo comma, della Costituzione, risolvendosi l'eliminazione del Tribunale di Pinerolo, in quanto realizzata sulla base di norme illegittime, in un'indebita sottrazione degli utenti della giustizia al loro giudice naturale.

2.C.c — *Con l'art. 97, primo comma, e con l'art. 24 della Costituzione.*

I pubblici uffici devono essere organizzati in modo che sia assicurato il buon andamento dell'amministrazione. D'altra parte, obiettivo dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 148/2011, è quello di realizzare «... risparmi di spesa ed incremento di efficienza ...». Se (come si è accennato nei

paragrafi precedenti) sono stati violati i criteri individuati dalla stessa legge per migliorare il funzionamento della giustizia, allora è stato violato anche il principio costituzionale di buon andamento e viene gravemente compromesso il diritto ad una tutela giudiziaria effettiva. Inoltre, non vi sono evidenze circa l'obiettivo del risparmio economico che sarebbe realizzato con la soppressione del Tribunale di Pinerolo, mentre è certo che vi saranno costi di trasferimento e che un bene pubblico quale il palazzo di giustizia (di recente ristrutturato per questo specifico impiego, con la spesa di circa ottocentomila euro) resterà inutilizzato.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

I dubbi circa il contrasto con la Costituzione delle norme fin qui esaminate sono dunque consistenti e la segnalazione dei vizi incostituzionali, all'esito della delibazione che precede, non appare pretestuosa. Le questioni sollevate non sono pertanto manifestamente infondate.

La rilevanza.

Le questioni sollevate non sono solo teoriche, essendovi un'evidente relazione tra le norme denunciate e l'esito della controversia: il dubbio di costituzionalità investe infatti l'individuazione del giudice (il tribunale di Torino ovvero quello di Pinerolo) che dovrà pronunciarsi sulle domande proposte dall'attore. Infatti, come emerge dalla sintesi del processo, l'udienza di precisazione delle conclusioni (la cui data non può che rispettare il calendario di definizione delle cause, secondo la sequenza cronologica di iscrizione a ruolo, in osservanza del già richiamato «Programma Strasburgo») si svolgerà in un tempo in cui Tribunale di Pinerolo (se le norme per le quali viene introdotto questo giudizio incidentale fossero legittime) sarà stato soppresso; come statuisce l'art. 11, secondo comma, del decreto legislativo n. 155/2012, «... Le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, e 7 acquistano efficacia decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto» e cioè dodici mesi dal 13 settembre 2012. Ne consegue che sulle domande proposte da Franco Manassero nei confronti di Gioacchino Collino non si può decidere indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, che si pongono in rapporto di pregiudizialità con la fase conclusiva della causa.

P. Q. M.

1. Revoca l'ordinanza del 29 ottobre 2012, con la quale è stata fissata l'udienza di precisazione delle conclusioni definitive;

2. Richiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 148 del 14 settembre 2011 (in Gazzetta Ufficiale *n. 216 del 16 settembre 2011), con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, per contrasto con gli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione;*

3. Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 (in Gazzetta Ufficiale *n. 213 del 12 settembre 2012), limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco della tabella* A), *per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma, della Costituzione;*

4. Sospende il processo e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

5. Dispone che, a cura del Cancelliere, questa ordinanza sia notificata alla parte attrice ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Pinerolo, addì 16 novembre 2012

Il giudice: MUSA

13C00093

13C00123

N. **66**

Ordinanza del 21 gennaio 2013 emessa dal Tribunale di Urbino nel procedimento penale promosso da Pagano Luca

Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza - Violazione del riparto di competenze tra Parlamento e governo.

– Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
– Costituzione, art. 77, comma secondo.

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Urbino nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Illegittimità derivata per vizio formale della norma di delegazione - Contrasto con i principi e criteri direttivi da questa stabiliti (e in particolare con il principio di intangibilità del tribunale di primo grado per ogni capoluogo di provincia) - Eccesso di delega - Contrasto con i pareri espressi dalle Commissioni parlamentari.

– Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente alla soppressione del Tribunale di Urbino.
– Costituzione, art. 76; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. *a)*.

IL TRIBUNALE

Rilevato:

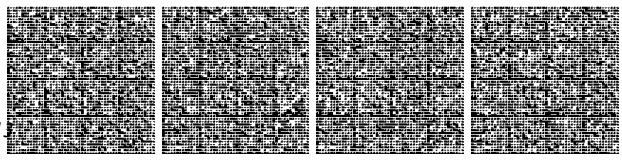
che con decreto di citazione a giudizio del p.m. presso il Tribunale di Urbino in data 15 maggio 2012, l'odierno imputato veniva tratto a giudizio in ordine al reato di cui in epigrafe (truffa mediante inserzione di annuncio su sito Internet);

che all'udienza del 20 novembre 2012 — cui l'imputato, nonostante la regolarità della relativa citazione, non compariva, né adduceva alcun legittimo impedimento, e veniva pertanto dichiarato contumace — si procedeva alla dichiarazione di apertura del dibattimento, rinviando all'udienza odierna per l'esame dei testi;

che all'udienza odierna non era possibile procedere all'esame dei testi, non risultando prova della relativa citazione (v. verbale di udienza);

che, vista l'impossibilità di concludere il presente processo all'udienza odierna, ed in considerazione del, calendario delle udienze già fissate, nonché della variazione tabellare urgente in data 7 gennaio 2013 (con cui si è dato conto della grave carenza di organico del presente ufficio), dovrebbe disporsi il rinvio dello stesso ad udienza successiva alla data del 13 settembre 2013, termine di efficacia del d.lgs. n. 155/12 — pubblicato nella *G.U.* 12 settembre 2012 — con cui è stata disposta la soppressione del Tribunale di Urbino;

che ai sensi dell'art. 9, comma 1, d.lgs. cit. (disciplina transitoria) «Le udienze fissate dinanzi ad uno degli uffici destinati alla soppressione per una data compresa fra l'entrata in vigore del presente decreto e la data di efficacia di cui all'art. 11, comma 2, sono tenute presso i medesimi uffici. Le udienze fissate per una data successiva sono tenute dinanzi all'ufficio competente a norma dell'art. 2» (ovvero il Tribunale di Pesaro);



che si ha motivo di ritenere che le disposizioni del d.lgs. cit, che hanno disposto la soppressione (tra gli altri) del Tribunale di Urbino, si pongano in contrasto con le norme ed i principi costituzionali, per le seguenti principali ragioni:

1) Illegittimità (derivata) del d.lgs. n. 155/12 in relazione alla illegittimità della legge-delega (ovvero dell'art. 1, comma 2, legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione, con modificazioni, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138), per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost.

La questione è già stata affrontata con ord. Trib. Pinerolo in data 16 novembre 2012, di rimessione degli atti alla Corte cost. in relazione alle medesime disposizioni di legge, le cui argomentazioni — a cui si presta piena adesione — possono essere qui sostanzialmente riproposte.

È nota infatti la genesi della legge-delega sopra menzionata, contenuta in una disposizione (appunto l'art. 1, comma 2) inserita in sede di conversione del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (cd. «manovra di ferragosto»), e riportante una serie articolata di principi e criteri direttivi finalizzati alla realizzazione di una ampia riforma in materia di organizzazione degli uffici giudiziari, comunemente sintetizzata come «revisione delle circoscrizioni giudiziarie» o (ancora più sinteticamente) «revisione della geografia giudiziaria».

È tuttavia evidente come tale ampia riforma, destinata ad incidere direttamente e profondamente sull'assetto della giurisdizione ordinaria e su altri principi di sicura rilevanza costituzionale, quali il diritto di difesa, il principio del giudice naturale, ed altri, non risponda in alcun modo al presupposto della straordinaria necessità ed urgenza che soltanto, come noto, avrebbe legittimato l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost.; ciò è tanto vero che i tempi complessivamente stabiliti per l'efficacia della riforma risultano di almeno due anni dall'entrata in vigore della legge-delega, a partire come detto dal 13 settembre 2013 (oltre ad un ulteriore anno per l'adozione di eventuali decreti correttivi, e addirittura ad altri cinque anni per l'eventuale utilizzo dei locali degli uffici giudiziari soppressi); ed anzi la riforma in oggetto avrebbe richiesto la predisposizione di un intervento ben più articolato, in relazione ai plurimi e complessi parametri previsti dalla legge-delega (si pensi ad es. allo strumento della ridefinizione territoriale delle circoscrizioni, in base a parametri quali l'estensione del territorio, le specificità territoriali, la situazione infrastrutturale, ecc., strumento di fatto pretermesso nell'intervento governativo, al pari della ridefinizione dell'assetto territoriale delle procure non distrettuali, anche mediante l'accorpamento di più procure indipendentemente dall'accorpamento dei rispettivi tribunali; nonchè alla «prioritaria linea di intervento» rappresentata dal «riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni», che avrebbe consentito ben altri tipi di intervento, per così dire «conservativi» delle diverse realtà giudiziarie, anziché meramente «distruttivi» di alcune di esse); e nella sostanza semplicisticamente ridotti, nell'intervento governativo, alla soppressione di tutti i tribunali cd. «non provinciali» (salve le eccezioni espressamente stabilite).

La possibilità di uno scrutinio sulla sussistenza del presupposto della straordinaria necessità ed urgenza delle modificazioni introdotte in sede di conversione di un decreto-legge — con riferimento sia a quelle cd. omogenee che a quelle cd. eterogenee — è stata infine affermata dalla Corte cost. con le sentt. n. 355/10 e n. 22/12 (quest'ultima dichiarativa della illegittimità costituzionale di talune disposizioni aggiunte al testo del decreto-legge appunto durante la fase parlamentare della conversione). È pertanto tempo di ribadirla con forza anche in relazione alla specifica ipotesi della introduzione, in sede di conversione, addirittura di una legge-delega in favore del Governo, in considerazione del grave «vulnus» di democraticità che in tal modo si viene ad introdurre, sia in relazione all'ordinario riparto di competenze tra Parlamento e Governo, sia in relazione allo stesso procedimento ordinario di formazione delle leggi: se l'introduzione di una legge-delega non può essere esclusa in assoluto — alla stregua delle stesse disposizioni costituzionali — che la stessa sia almeno rigidamente ancorata al medesimo presupposto della straordinaria necessità ed urgenza richiesto per l'adozione del decreto-legge originario (presupposto che con evidenza sarà ancora più difficilmente configurabile in relazione ad una ulteriore delega della funzione legislativa al Governo, sulla base di semplici «principi e criteri direttivi», e secondo tempi necessariamente più lunghi).

2) Illegittimità del d.lgs. n. 155/12 limitatamente alla soppressione del Tribunale di Urbino (art. 1, tabella A all., cit.), per contrasto con l'art. 76 Cost. (cd. «eccesso di delega»).

Il d.lgs. n. 155/12 ha inserito il Tribunale di Urbino tra gli uffici giudiziari soppressi.

Ciò si pone in netto ed insuperabile contrasto con i «principi e criteri direttivi» stabiliti nella legge-delega 14 settembre 2011, n. 48, che all'art. 1, comma 2, lett. *a)*, prevede la riduzione degli uffici giudiziari di primo grado «ferma la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011» (principio più avanti ribadito in relazione agli uffici di procura non distrettuali, prevedendo appunto il mantenimento di «quelli aventi sede presso il tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011»).

Il tenore letterale ed il grado di specificità del principio (o criterio) in oggetto non lasciano dubbi in ordine al significato dello stesso, né consentono alcun processo ermeneutico alternativo (sia della legge-delega che della legge-delegata), ponendo un limite invalicabile al legislatore delegato: la riforma deve comunque assicurare la «permanenza» del tribunale ordinario (ove preesistente) in ogni circondario di comune capoluogo di provincia (alla data del 30 giugno 2011).

E ciò evidentemente a prescindere da ogni considerazione in ordine alla ragionevolezza o alla opportunità di tale criterio, non essendo previsti criteri subordinati od altri parametri cui rapportare la relativa decisione (si pensi del resto, più in generale, alla opinabilità dello stesso riferimento temporale alla data del 30 giugno 2011, che come noto «fotografa» un assetto delle province che non risulta più attuale, alla luce delle importanti modifiche ordinamentali successivamente intervenute); dovendosi presumere che il legislatore delegante abbia già valutato come sufficientemente giustificato il mantenimento di un tribunale ordinario di primo grado in realtà locali la cui rilevanza sociale, economica, storica e politica aveva già trovato un riconoscimento istituzionale nell'attribuzione della qualifica di capoluogo di provincia.

Venendo così al caso concreto del Comune di Urbino — sede del presente Tribunale — questo risulta già capoluogo della Provincia di Pesaro e Urbino istituita con regio decreto 22 dicembre 1860, n. 4495 (attestante la doppia denominazione della provincia di Pesaro-Urbino); nonché in forza dello Statuto Provinciale approvato mediante delibera del Consiglio Provinciale in data 31 luglio 1991, n. 172, il quale, all'art. 1, comma 2, stabilisce: «La Provincia ha per sedi di capoluogo le città di Pesaro e di Urbino, con le funzioni loro assegnate dal regio decreto medesimo» (tra le quali anche quella di essere la sede di un tribunale nella originaria delimitazione amministrativa dell'omonimo circondario); ai sensi dell'art. 3 del regolamento del Consiglio Provinciale (sede del Consiglio Provinciale), quest'ultimo ha inoltre sede sia a Pesaro che nella sede dell'amministrazione provinciale di Urbino; anche lo stemma della Provincia è infine costituito da uno scudo diviso in due parti, ognuna delle quali riportante lo stemma di uno dei due capoluoghi.

Tale consapevole scelta amministrativa — rimessa, come detto, all'autonomia statutaria di ciascuna provincia — trova pieno e corrispondente fondamento nell'art. 114, secondo comma, Cost., come modificato con 1. cost. n. 3/01 (quale espressione più recente del cd. decentramento amministrativo), ed è altresì conforme al disposto dell'art. 4 legge n. 131/03: «Lo Statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. *p)* Cost., stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente»; nonché alla giurisprudenza anche di legittimità in materia: «Lo Statuto degli enti territoriali locali è un atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche di rango paraprimario o sub-primario, posto in posizione primaria rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti, ed al di sotto delle leggi di principio» (cass. SS.UU. 16 giugno 2005, n. 12868).

Alla disposizione statutaria in oggetto consegue altresì la dislocazione nella città di Urbino di una sede dell'amministrazione provinciale, di alcuni uffici e delle relative funzioni, oltre che della tenuta di talune sedute della Giunta Provinciale, presiedute dal Presidente della Provincia.

L'esclusione del Tribunale di Urbino dal novero degli uffici giudiziari da sopprimere, per la specifica ragione così evidenziata, non era del resto mai stata posta in discussione — prima dell'inopinata decisione finale del Governo — nei diversi passaggi che avevano scandito l'esercizio della delega legislativa.

Già il parere della Commissione ministeriale appositamente incaricata, risalente ad aprile 2012, aveva espressamente rimarcato (pag. 12, nota 1) come «deve ancora essere evidenziato che nell'ambito degli uffici giudiziari sopra indicati restano esclusi, per espressa previsione normativa, da qualsiasi intervento soppressivo quelli di cui ai nn. (...) 25 (Tribunale di Urbino, n.d.r.) (...) in quanto uffici del p.m. istituiti presso tribunali provinciali».

Più in generale, a proposito dei minima standard di distribuzione territoriale degli uffici implicati dalla legge di delegazione (pag. 22 ss.), la Comm. Min. aveva opportunamente ricordato come:

«la distribuzione territoriale degli uffici giudiziari è materia di rilevanza costituzionale, da ciò conseguendo vincoli diretti già per il delegante e — con diretta progressione — per il legislatore delegato, tenuto anzitutto ad una interpretazione rigorosa, oltre che costituzionalmente orientata, dei principi e criteri direttivi. La rilevanza deriva non soltanto dalla circostanza per cui ogni nuova distribuzione di uffici modifica inevitabilmente la competenza dei giudici interessati (il che pone immediatamente il problema degli affari in corso, rispetto ai quali già la precostituzione può farsi dubbia, anche se la giurisprudenza costituzionale non reputa necessariamente in contrasto con l'art. 25, primo comma, Cost. gli interventi legislativi modificativi della competenza aventi incidenza anche sui processi in corso), ma anche dalla circostanza che la Costituzione impone, di là di quanto implicitamente viene dalla superiore garanzia di incondizionata accessibilità alla giustizia, che le unità giudiziarie abbiano sempre un carattere "naturale". Vero è, come ancora attesta la sent. Corte cost. n. 237/07, che la nozione di giudice naturale corrisponde a quella di giudice precostituito per legge, ma è anche vero che autorevolissime voci della dottrina hanno sapientemente sciolto la nota

endiadi, e attribuito autonomia, rispetto al dato della precostituzione, al distinto valore costituzionale della naturalezza del giudice, e proprio sotto il profilo della necessaria e razionale frammentazione e collocazione sul territorio degli uffici (...) giungendo a ipotizzare fattispecie di giudice precostituito e però innaturale come limite logico a qualsivoglia operazione interpretativa intesa alla identificazione e riduzione a unità semantica dei due concetti.

In questa prospettiva di assicurazione anche del valore di razionale diffusione geografica dell'accesso alle sedi di giustizia deve allora essere interpretata la legge di delegazione: legge dalla quale emerge un ultimo e originario principio di intangibilità del tribunale di primo grado (e del corrispondente ufficio di procura) per ogni capoluogo di provincia.»

Dall'«invariabile principio di intangibilità del tribunale di primo grado per ogni capoluogo di provincia» venivano quindi desunti i «principali corollari operativi» sulla base dei quali operare la riduzione degli uffici giudiziari di primo grado, i quali — partendo da un novero di n. 57 tribunali «non provinciali» astrattamente suscettibili di soppressione — portavano ad una rappresentazione conclusiva di n. 37 uffici giudiziari di primo grado aventi sede fuori dei capoluoghi di provincia, sui quali risultava possibile eseguire gli interventi di cui alla legge-delega; senza che tra di essi venisse mai ricompreso, per le ragioni dette, il Tribunale di Urbino.

Tale esclusione — sempre per le medesime ragioni — veniva quindi confermata in altri due fondamentali passaggi dell'esercizio della delega legislativa, quali i prescritti pareri delle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato (espressamente qualificati, nella legge-delega, come non vincolanti, ma il cui disattendimento da parte del Governo ha portato al paradosso di un legislatore delegato che, in sede di esercizio della delega ricevuta, disattende il parere sul punto dello stesso legislatore delegante).

Nei pareri della Commissione Giustizia Senato del 31 luglio 2012 e della Commissione Giustizia Camera del 1° agosto 2012 (al punto 3, lett. *f)* veniva infatti espressamente richiesto il mantenimento del Tribunale di Urbino «in quanto pur trattandosi di capoluogo di provincia (Pesaro-Urbino), e quindi dovendo essere escluso dalla soppressione in base al tenore letterale dell'art. 2 lett. *a)* della legge-delega, è stato accorpato al Tribunale di Pesaro. Confortano tale previsione il fatto che l'andamento orografico della provincia e la disposizione delle principali vie di comunicazione che si collocano ad ovest e ad est rendono complessa se non problematica la circolazione sia a nord che a sud nelle zone appenniniche» (formulandosi poi una ulteriore ipotesi di accorpamento al medesimo tribunale della sopprimenda sezione distaccata di Fano); ciò che qui interessa è però non il (pur importante) riferimento alle condizioni morfologiche e infrastrutturali del territorio provinciale, bensì la rimarcata natura di (co-)capoluogo di provincia, data per nota ed indiscussa.

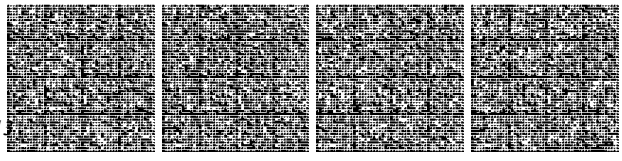
Per tutte le ragioni così evidenziate, si ritiene che la soppressione del Tribunale di Urbino infine disposta dal Governo, non trovi alcun fondamento nella legge-delega in materia, e si ponga anzi in insanabile contrasto con i «principi e criteri direttivi» ivi stabiliti, risultando pertanto viziata da eccesso di delega, che ne comporta la illegittimità per contrasto con l'art. 76 Cost.

3) La rilevanza rispetto alla decisione del presente giudizio.

Le norme in oggetto hanno una diretta ed evidente incidenza rispetto alla decisione del presente giudizio, concorrendo a determinare il «giudice naturale» dello stesso.

L'interesse delle parti è dunque quello a non essere distolte dal giudice precostituito per legge (che allo stato è il Tribunale di Urbino), sulla base di norme pure aventi valore di legge, ma costituzionalmente illegittime per le ragioni sopra evidenziate (che lo individuano nel Tribunale di Pesaro); interesse peraltro a sua volta di rilevanza costituzionale, alla stregua dell'art. 25, primo comma, Cost.

La decisione delle questioni di legittimità costituzionale come sopra prospettate si pone pertanto come pregiudiziale ed indispensabile rispetto alla decisione del presente giudizio. La Corte cost., con le sentenze n. 18/89 (sulla responsabilità civile dei magistrati) e n. 196/87 (sulla obiezione di coscienza del giudice tutelare in ordine alla autorizzazione delle donne minorenni all'interruzione della gravidanza), ha del resto già riconosciuto che — ai fini della ammissibilità delle questioni di legittimità sollevate — devono ritenersi rilevanti ai fini del giudizio anche le norme che, pur non direttamente pertinenti rispetto all'oggetto del giudizio, attengono comunque allo status del giudice, alla sua composizione, nonché in generale alle garanzie ed ai doveri che riguardano il suo operare. La protezione dell'esercizio della funzione giurisdizionale influisce pertanto, in questi casi, su ciascun procedimento pendente, nell'ambito (ed in ogni momento) del quale può pertanto essere sollevata la questione di legittimità costituzionale.



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, legge 14 settembre 2011, n. 148, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost.;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155, limitatamente alla soppressione del Tribunale di Urbino, per contrasto con l'art. 76 Cost.;

Sospende il presente processo e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio ministri, nonché per la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Urbino, 17 gennaio 2013

Il giudice: CIGLIOLA

13C00124

MARCO MANCINETTI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-015) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA PUGLIA - BARI
RICORSO

nell'interesse de:

- il **Consiglio Nazionale Forense** (c.f. 80409200583), con sede giurisdizionale in (00186) Roma, alla Via Arenula n. 71, e la sede amministrativa in (00186) Roma, alla Via del Governo Vecchio n. 3, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avv. prof. Guido Alpa, giusta delibera del 24 Ottobre 2012;

rappresentato e difeso, giusta procure in calce al presente atto, dagli avvocati e professori Giuseppe Abbamonte (c.f. BBMGPP23C17F839S; pec giuseppeabbamonte@pec.giuffre.it) del Foro di Napoli e Mario Bertolissi (c.f. BRTMRA48T28L483I; pec mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it) del Foro di Padova nonché dagli avvocati Giuseppe Colavitti (c.f. CLVGPP70L27B354I;pecgiuseppe.colavitti@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma e Giovanni D'Innella (c.f. _____; pec _____) del Foro di Bari, con domicilio eletto presso quest'ultimo in (70121) Bari, alla Via Putignani n. 136 (*il difensore domiciliatario, ai sensi di cui all'art. 136 c.p.a., dichiara di voler ricevere le comunicazioni all'indirizzo di posta elettronica* _____ *ovvero al fax* _____)

- ricorrenti -

contro

- il **Ministero della Giustizia** (c.f. 80184430587), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in (00186) Roma, Via Arenula, n. 70, obbligatoriamente patrocinato per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari ed ivi domiciliato presso la relativa sede in (70121) Bari, alla Via Melo, n. 97;

- **il Tribunale di Lucera** (c.f. 82001730710), in persona del Presidente in carica, con sede in (71036) Lucera (FG), Piazza Tribunali, n. 1, obbligatoriamente patrocinato per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari ed ivi domiciliato presso la relativa sede in (70121) Bari, alla Via Melo, n. 97;

- resistenti -

e nei confronti di

- Avv. ____ residente in Foggia, alla Via _____ e con studio professionale in Foggia (FG), alla Via _____;
- Avv. ____ residente in Foggia, alla Via _____ e con studio professionale in Foggia (FG), alla Via _____;

quali avvocati appartenenti all'Ordine degli Avvocati di Foggia ed ivi operanti;

- controinteressati -

AVVERSO E PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE DEGLI EFFETTI,

del provvedimento del Presidente del Tribunale di Lucera n. 114 del 16 ottobre 2012 e di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

FATTO

Il provvedimento impugnato (doc. n. 1) costituisce atto di assegnazione dei processi in esecuzione del d.lvo 7/9/2012, n. 155, che ha modificato, accorpandole, le circoscrizioni giudiziarie.

In attuazione della delega legislativa prevista dall'art. 1, comma 2, della legge 14/9/2011, n. 148 – disposizione introdotta *ex novo* in sede di conversione del decreto legge 13/8/2011, n. 138 – il d.lvo n. 155/2012 ha infatti disposto l'eliminazione di 31 uffici di tribunale (con annesse procure) non situati in comuni capoluogo di provincia e la soppressione di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale, provvedendo poi a ridisegnare i confini della competenza territoriale degli uffici giudiziari "superstiti" e a stabilire le regole per la distribuzione tra i medesimi del personale di magistratura, amministrativo e di polizia giudiziaria assegnato agli uffici giudiziari soppressi.

Ai sensi dell'art. 11 del d.lvo in esame, quest'ultimo è entrato in vigore "*il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale*" (comma 1), ma l'efficacia delle sue disposizioni in materia di riordino delle circoscrizioni giudiziarie (artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7) è stata differita al decorso di

"*dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto*" (comma 2), cioè al 13 settembre 2013, ragion per cui, in considerazione della protratta operatività degli uffici sopprimendi, è stata dettata anche una apposita disciplina transitoria per la tenuta delle udienze e per l'individuazione dei magistrati da designare alla trattazione dei procedimenti nel suddetto periodo di dodici mesi (art. 9 d.lvo 7/9/2012, n. 155).

Tra gli uffici giudiziari destinati alla soppressione rientrano il Tribunale di Lucera e le sue due sezioni distaccate di Apricena e Rodi Garganico, per i quali si è previsto l'accorpamento al Tribunale di Foggia.

Col provvedimento in epigrafe emarginato il Presidente del Tribunale di Lucera – ritenuto necessario impartire "disposizioni organizzative per consentire, allorché diverrà efficace la soppressione di questo Tribunale ai sensi dell'art. 11, comma 2, del citato decreto, un trasferimento dei fascicoli al Tribunale di Foggia che determini il minor aggravio di lavoro, il minor costo ed il minor disagio possibili" – ha decretato che "le cancellerie addette alla ricezione delle iscrizioni a ruolo delle controversie dinanzi al Tribunale di Lucera ed alle sue due sezioni distaccate di Apricena e Rodi Garganico, la cui prima udienza di comparizione e trattazione sia indicata per una data successiva al 13 settembre 2013, non devono accettare tali iscrizioni, evidenziando che le stesse iscrizioni a ruolo vanno eseguite presso le cancellerie dell'accorpante Tribunale di Foggia".

Come emerge chiaramente, l'atto impugnato non provvede alla decisione di controversie, bensì all'assegnazione dei processi agli uffici competenti secondo le nuove disposizioni del d.lvo. n. 155/2012.

Esso si configura, pertanto, come provvedimento di carattere amministrativo, adottato in attuazione della nuova riorganizzazione legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, che rende immediatamente operativa, sotto il profilo dell'iscrizione a ruolo di determinate controversie, la soppressione del tribunale di Lucera e delle sezioni distaccate di Apricena e di Rodi Garganico.

Sennonché, il potere amministrativo esercitato dal Presidente del Tribunale di Lucera risulta gravemente viziato alla fonte, perché scaturisce e si fonda su previsioni legislative che si pongono in contrasto con molteplici norme della Costituzione.

In questa prospettiva, si farà valere innanzitutto l'illegittimità derivata del provvedimento impugnato sulla scorta di numerose eccezioni di illegittimità costituzionale aventi ad oggetto le previsioni contenute nella legge di delega (l. n. 148/2011) e nel decreto delegato (d.lvo n. 155/2012), chiedendo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 della l. n. 57/1983, che le relative questioni vengano sollevate in via incidentale dinanzi alla Corte Costituzionale.

Sotto altro profilo, le prescrizioni dettate dal Presidente del Tribunale di Lucera appaiono manifestamente irragionevoli e contrastano con la disciplina transitoria dettata dal d.lvo n. 155/2012, sicché si denuncerà, con separato motivo, l'eccesso di potere e la violazione di legge che inficiano il provvedimento impugnato, rendendolo vieppiù illegittimo.

D'altra parte, il grave pregiudizio sofferto dai ricorrenti, soprattutto dai professionisti che esercitano la propria attività nel circondario di Lucera, i quali vedono improvvisamente spostarsi l'ufficio giudiziario di riferimento e subiranno gravi disagi, anche di carattere economico, nell'esercizio della professione, induce a domandare in via cautelare la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato.

I ricorrenti intendono pertanto impugnare il provvedimento in epigrafe emarginato onde ottenerne l'annullamento, previa sospensione degli effetti, per i di seguito esposti motivi di

DIRITTO

I) SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE E SULL'INTERESSE AL RICORSO.

Nessun dubbio può sussistere sulla legittimazione ad agire dei

professionisti ricorrenti, nelle loro diverse qualità**,** all'evidenza legittimati a difendere i propri interessi legittimi. Si tratta, infatti, di professionisti iscritti all'albo degli avvocati di Lucera, i quali hanno il loro studio nel comune di Lucera ovvero in comuni che rientrano nel circondario del Tribunale di Lucera o nel mandamento delle sezioni distaccate del medesimo Tribunale (Apricena e Rodi Garganico).

Per effetto del provvedimento impugnato, tuttavia, essi non solo vedranno illegittimamente anticipati di un anno gli effetti negativi della chiusura di tali uffici e del loro accorpamento al Tribunale di Foggia, ma, ciò che è maggiormente lesivo, stante il mancato trasferimento delle risorse e del personale operante negli uffici sopprimendi contestualmente al trasferimento del carico di lavoro, gli stessi avvocati si troveranno nella quasi impossibilità di svolgere la loro professione in quanto gli uffici del Tribunale accorpante di Foggia difficilmente potranno efficacemente gestire i fascicoli che verranno anticipatamente trasferiti dal Tribunale di Lucera e dalle sue due sezioni distaccate.

Nessun dubbio, inoltre, può sussistere sulla **legittimazione all'azione del CNF** quale organismo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale, essendo gli ordini esponenziali della categoria forense pacificamente legittimati a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria nel suo complesso non solo quando si tratti di violazione di norme poste a tutela della professione, ma anche ogniqualvolta si tratti di perseguire comunque, come nella fattispecie, il conseguimento di vantaggi giuridicamente riferibili alla sfera della categoria stessa (*inter alia*, Cons. Stato, Sez. V, 10 novembre 2010, n. 8006; *id*., Sez. VI, 14 giugno 2004, n. 3874; *id.*, Sez. V, 7 marzo 2001, n. 1339; Tar Lazio, Roma, Sez. I, 16 maggio 2005, n. 3770).

A ciò si aggiunga che la classe forense è chiamata a "*tutelare i diritti e gli interessi della persona (…) contribuendo in tal modo all'attuazione dell'ordinamento a fini di giustizia*", nonché a vigilare "*sulla conformità delle*

leggi ai principi della Costituzione" (preambolo Codice Deontologico Forense).

Tali compiti spettano tanto al singolo professionista, quanto agli enti esponenziali della categoria, sicché i ricorrenti sono legittimati alla presente impugnazione anche in quanto doverosamente tenuti a denunciare l'illegittimità di un provvedimento e di una disciplina legislativa che appaiono palesemente lesivi di diritti fondamentali e costituzionalmente tutelati dei cittadini.

II) ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO: ECCEZIONI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMI 2, 3, 4, 5, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148 PER CONTRASTO CON GLI ARTICOLI 3, 5, 24, 25, 72, 76, 77, 81, 97 E 108 COST.

Come accennato, l'operazione di riorganizzazione degli uffici giudiziari prende le mosse da una delega legislativa inserita *ex novo* all'interno di una legge di conversione di un precedente decreto-legge.

Infatti, con la Legge 14/9/2011, n. 148, veniva convertito in legge, con modificazioni, il d.l. n. 138/2011, recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, ed in detta sede di conversione è stata conferita - attraverso un emendamento approvato con voto di fiducia - la delega al governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio delle sedi giudiziarie.

In particolare, al primo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011, si disponeva la conversione in legge, con modificazioni, del citato decreto legge n. 138/2011.

Al secondo comma dello stesso art. 1, sempre della legge di conversione n. 148/2011, si disponeva che il governo anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 d.l. 6/7/2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15/7/2011, n. 111, fosse delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per organizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa ed incremento di efficienza con l'osservanza di principi e criteri direttivi

indicati nelle lettere da a) a q) del medesimo secondo comma.

La legge n. 148/2011 affidava inoltre alla riforma il compito di realizzare "*il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti*" (art. 1, comma 3) e stabiliva alcune disposizioni peculiari relativamente all'*iter* che avrebbe dovuti seguirsi per l'adozione del decreti legislativi attuativi (preventiva acquisizione dei pareri del CSM e delle competenti commissioni di Camera e Senato; possibilità per il Governo di adottare, con il medesimo *iter* e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, decreti integrativi e correttivi entro due anni dall'esercizio della delega: art. 1, commi 4 e 5), prevedendo, infine, la propria entrata in vigore per il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (art. 1, comma 6).

Le disposizioni della legge di delega appaiono costituzionalmente illegittime per contrasto con numerosi parametri costituzionali.

Innanzitutto, l'*iter* seguito dal Parlamento per conferire la delega al Governo non può dirsi rispettoso delle norme costituzionali sulla produzione delle fonti e contrasta, in particolare, con gli artt. 72, 77 e 108 della Costituzione, non essendo consentito dal nostro ordinamento l'inserimento *ex novo* di una delega legislativa in sede di conversione di un decreto legge.

In secondo luogo, i principi e i criteri direttivi, ai quali si è inteso vincolare il Legislatore delegato, da un lato, **risultano in buona parte evanescenti e generici**, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.; dall'altro, **impongono talora limiti irragionevoli, arbitrari o contraddittori**, con conseguente violazione della parità di trattamento tra consociati (art. 3 Cost.), del principio del decentramento amministrativo (art. 5 Cost.), del diritto di difesa dei cittadini (art. 24 Cost.), del principio di prossimità del giudice (art. 25 Cost.) e del principio del buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.).

Da ultimo, la legge delega non prevede i mezzi per far fronte agli oneri economici inevitabilmente correlati alla riforma della geografia giudiziaria che si propone di realizzare e risulta perciò approvata in palese

violazione dell'art. 81, comma 4, Cost.

Si formulano, pertanto, le seguenti eccezioni di illegittimità costituzionale, da considerarsi come altrettanti motivi di illegittimità derivata del provvedimento impugnato:

1) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMI 2, 3, 4, 5, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON L'ART. 72 COST.

Appare palese, innanzitutto, la **violazione dell'art. 72, comma 4, Cost.**, ai sensi del quale "*la procedura normale di esame e approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge […] di delegazione legislativa […]*".

Tale disposizione sancisce una **c.d. riserva d'assemblea**, imponendo che determinati disegni di legge, tra cui quelli di delegazione legislativa, siano approvati dal *plenum* di ciascuna Camera secondo il procedimento ordinario descritto dal primo comma dello stesso art. 72 Cost., cioè mediante previo passaggio in Commissione c.d. referente e successiva discussione, approvazione articolo per articolo e votazione finale da parte dell'intera assemblea. **La *ratio* della norma è dunque quella di escludere che i disegni di legge di delegazione legislativa possano essere approvati attraverso procedimenti speciali, che vedano limitato o escluso l'intervento dell'assemblea plenaria**.

Ne consegue, con ogni evidenza, l'illegittimità di una delega legislativa che fosse conferita attraverso il procedimento per Commissione c.d. redigente (art. 96 Reg. Camera; art. 42 Reg. Senato) o deliberante (art. 72, comma 3, Cost.), così come attraverso "*procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza*" (art. 72, comma 2, Cost.).

In quest'ultima categoria rientra, senz'altro, anche il procedimento di conversione in legge di un decreto legge, trattandosi di un *iter* peculiare e accelerato che si giustifica in considerazione della (e, dunque, a condizione che vi sia) necessità e urgenza di provvedere.

Sarà sufficiente osservare, a tal proposito, che il disegno di legge di

conversione di un decreto legge deve essere presentato alle Camere il giorno stesso dell'emanazione dell'atto normativo urgente. Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere prevedono inoltre norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

Si tratta di ritmi procedurali che, con ogni evidenza, rendono il procedimento di conversione in legge di un decreto legge cosa ben diversa dalla *"procedura normale di esame e approvazione diretta"* dei disegni di legge di delegazione legislativa imposta dall'art. 72, comma 4, Cost.

Non si può trascurare, d'altra parte, che gli atti legislativi delegati costituiscono una fonte particolare nel nostro ordinamento, rappresentando, al pari dei decreti legge, un'eccezione "razionalizzata" al principio della separazione dei poteri.

Infatti, si consente al Governo di adottare simili atti con forza di legge **solo in presenza di un controllo del Parlamento**: controllo che è successivo nel caso dei decreti legge (dovendo intervenire entro sessanta giorni la legge di conversione) ed è invece precedente nel caso dei decreti legislativi, dovendo questi scaturire da una legge di delega dal contenuto tipico, che deve indicare oggetto, tempi e criteri del potere legislativo eccezionalmente conferito al Governo (art. 76 Cost.).

Se cosi è, evidentemente, a maggior ragione deve escludersi la possibilità che una delega legislativa sia conferita in sede di conversione in legge di un decreto legge.

Il disegno di legge di conversione, infatti, appartiene alla competenza riservata del Governo e la sua approvazione, nel caso di specie, è stata pure accompagnata dalla questione di fiducia, sicché, in palese violazione dell'art. 72, comma 4, Cost., non vi è stata alcuna discussione e delibazione

parlamentare in ordine ai contenuti della delega sulla riorganizzazione giudiziaria, che il Governo ha sostanzialmente conferito a sé stesso, azzerando il ruolo del Parlamento e violando la *ratio* dell'eccezione al principio della separazione dei poteri.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 2 a 5, della legge n. 148/2011 per contrasto con l'art. 72 Cost.

2) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMI 2, 3, 4, 5, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON L'ART. 77 COST.

Il conferimento di una delega legislativa al Governo in sede di conversione in legge di un decreto legge è incostituzionale anche per violazione dell'art. 77 Cost., come si ricava agevolmente dall'esame della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di decretazione d'urgenza.

In proposito sono note le pregresse perplessità della Corte Costituzionale sulla sindacabilità delle premesse della necessità ed urgenza una volta convertito in legge il decreto legge e, ancora, sui limiti alla presentazione di emendamenti in sede di conversione (emendamento che interessa, nella specie, la delega per la riorganizzazione giudiziaria).

Tuttavia, tali perplessità possono dirsi oggi superate, avendo la Consulta chiarito la propria posizione al riguardo.

Innanzitutto, dopo una iniziale ritrosia, la Corte ha ritenuto di poter sindacare la «*evidente mancanza*» dei presupposti di necessità ed urgenza (e di poter fondare su tale carenza una dichiarazione di illegittimità costituzionale) non solo con riferimento alle disposizioni originariamente contenute nel testo di un decreto legge (sent. n. 29/1995), ma **anche rispetto alle norme successivamente aggiunte dal Parlamento attraverso emendamenti apportati al disegno di legge di conversione** e ciò in considerazione del fatto che, in sede di conversione, "*il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere*

esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge", **con la conseguenza che le disposizioni della legge di conversione devono costituire un *unicum* normativo con il decreto legge** e, "*in quanto tali, (…) non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso*" (sent. n. 171/2007).

In questa prospettiva, è agevole rilevare che **il conferimento della delega legislativa sulla riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, essendo stato operato *ex novo* in sede di conversione di un decreto legge attraverso un apposito emendamento alla relativa legge di conversione, non può dirsi caratterizzato da necessità ed urgenza**.

Innanzitutto, per ragioni di carattere testuale, poiché le ragioni di urgenza poste a base del decreto legge convertito (d.l. n. 138/2011) non sono ripetute nella legge di conversione, la quale, anzi, si limita a richiamare le finalità di un precedente decreto legge (d.l. n. 98/2011), già oggetto di conversione con altra legge (l. n. 111/2011).

In secondo luogo, e soprattutto, per ragioni di ordine logico e concettuale, poiché l'urgenza del provvedere non si concilia con la previsione di una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi "*entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge*": **l'attribuzione di una delega legislativa, in altri termini, esclude di per sé l'urgente necessità di disciplinare la materia delegata e, pertanto, non può trovare spazio in una legge di conversione di un decreto legge**.

Ma vi è di più, perché la Corte costituzionale ha in seguito ulteriormente precisato il proprio orientamento in materia di poteri di emendamento esercitabili dal Parlamento in sede di conversione di un decreto legge e ha chiarito che, a prescindere dalla sussistenza di ragioni di necessità ed urgenza, **non possono comunque trovare spazio in una legge di conversione** – proprio perché essa deve costituire un *unicum* col precedente atto di decretazione del Governo – **emendamenti "eterogenei" rispetto alla normativa introdotta in**

via d'urgenza, cioè disposizioni aggiunte che siano totalmente estranee, per oggetto e finalità, al decreto legge convertito (sent. n. 22/2012).

Orbene, anche sotto questo profilo, risulta evidente l'incostituzionalità della delega sulla revisione della geografia giudiziaria conferita *ex novo* in sede di conversione del d.l. n. 138/2011, trattandosi per l'appunto di norma aggiunta "eccentrica" ed eterogenea rispetto all'atto urgente oggetto di conversione, con la quale si introduce (*recte* si attribuisce al Governo il compito di introdurre) una normativa a regime del tutto slegata dalle contingenti situazioni particolari che il decreto legge convertito (d.l. n. 138/2011) ha inteso affrontare dettando "*misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*".

Non sarà fuori luogo osservare, a tal proposito, che il contrasto con i principi ricavabili dall'art. 77 Cost. è stato ampiamente sottolineato dai primi commentatori della riforma (doc. 2) e che di esso si erano avveduti anche i tecnici della stessa Assemblea legislativa al punto che, nel *dossier* della Camera dei Deputati n. 317 del 8.9.2012 (Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale), è stato precisato come il Comitato per la legislazione abbia costantemente ritenuto che *"..l'inserimento in un disegno di legge di conversione di disposizioni di carattere sostanziale, soprattutto se recanti disposizioni di delega, non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge*", **tant'è che nel Parere reso dallo stesso Comitato per la legislazione nella seduta dell'8.9.2011, proprio con riferimento al testo della legge n. 148/2011, era stata avanzata la condizione che "*siano soppresse le disposizioni di cui ai commi da 2 a 5 – volte a conferire una delega al governo in materia di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*** – *in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione di un decreto-legge l'inserimento al suo interno di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se recante disposizioni di*

delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lett. a) della legge n. 400 del 1988".

In conclusione, nella fattispecie appare evidente come sia stato compiuto un vero e proprio **"stravolgimento" del sistema delle fonti e di quello di produzione normativa** delineati nella Costituzione, che qui sono "invertiti" e "piegati" per giustificare esigenze certamente diverse da quelle di straordinaria necessità ed urgenza che, invece, sono le sole che possono legittimare il ricorso al decreto legge.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 2 a 5, della legge n. 148/2011 per contrasto con l'art. 77 Cost.

3) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMI 2, 3, 4, 5, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON L'ART. 108 COST.

La riorganizzazione giudiziaria attuata col D.Lgs. n. 155/2012 – oltre a comportare, per le ragioni che si sono ampiamente evidenziate, una palese violazione degli articoli 72 e 77 Cost. – sembra porsi in contrasto anche con l'art. 108 Cost., ai sensi del quale "*Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge*".

A tal proposito, il sottoscritto patrocinio non ignora la giurisprudenza della Corte costituzionale che ritiene rispettata la riserva di legge *ex* art. 108 Cost. anche quando la materia sia regolata da un atto avente forza di legge.

Tuttavia, ove si consideri che la norma è volta a tutelare l'indipendenza della Magistratura dagli altri poteri dello Stato e, in particolare, dal potere esecutivo, non appare irragionevole ritenere, in via interpretativa, che i Padri Costituenti abbiano voluto assegnare al solo Parlamento gli interventi legislativi concernenti la magistratura e l'ordinamento giudiziario ed abbiano quindi inteso porre una riserva di legge formale ordinaria in *subiecta materia*, tale da implicare l'inammissibilità di una disciplina della medesima contenuta in atti aventi forza di legge provenienti dal Governo.

Accedendo a tale opzione interpretativa, si deve concludere per l'illegittimità costituzionale delle previsioni contenute nell'art. 1, commi da 2 a 5, della legge n. 148/2011 anche per contrasto con l'art. 108 Cost., in quanto esse affidano la revisione delle circoscrizioni giudiziarie ad un atto del Governo avente forza di legge.

4) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMA 2, LETT. B), C), D) ED L), DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON L'ART. 76 COST.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della delega conferita al Governo per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie è rappresentato dalla genericità ed indeterminatezza di taluni principi e criteri direttivi che avrebbero dovuto vincolare l'azione del Legislatore delegato.

Come la Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare sin dalle sue prime pronunce "*l'art. 76 Cost. indica i limiti entro cui può essere conferito al Governo l'esercizio della funzione legislativa. Per quanto la legge delegante sia a carattere normativo generale, ma sempre vincolante per l'organo delegato, essa si pone in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono […] a circoscrivere il campo della delegazione sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono […]. Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale*" (sent. n. 3/1957).

Dunque, per consolidata giurisprudenza costituzionale, l'indicazione di principi e criteri direttivi vincolanti per il Legislatore delegato rappresenta un elemento essenziale della legge di delega, essendo volta a delimitare la discrezionalità del potere esecutivo nell'adozione di un atto avente forza di legge e, così, ad impedire l'usurpazione del potere legislativo da parte del

Governo.

In questa prospettiva, alla totale assenza, nella legge di delega, di principi e criteri direttivi deve essere equiparata la genericità ed indeterminatezza di quest'ultimi, poiché principi e criteri eccessivamente generici ed indeterminati, di fatto, non fungono da limite al Legislatore delegato e consentono a quest'ultimo di legiferare in maniera sostanzialmente arbitraria, contravvenendo alla *ratio* dell'art. 76 Cost.

A tale riguardo, la Consulta ha evidenziato, in particolare, che "*il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega*" (sent. n. 68/1991; in senso conforme sent. n. 340/2007), con la conseguenza che "***la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche*** *o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione* ***oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato***" (sent. n. 158/1985).

Questa è per l'appunto la situazione che si verifica per taluni principi e criteri direttivi contenuti nella delega per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie (art. 1, comma 2, l. n. 148/2011).

Ci si riferisce, in particolare, ai parametri evocati dalla lett. b) – che imponeva al Legislatore delegato di "*ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*") – **ai quali si riportano *per relationem* anche le previsioni delle lettere d) ed l)**, secondo

cui il Legislatore delegato avrebbe dovuto, rispettivamente, "*procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi, nel rispetto dei criteri di cui alla lettera b)*" e "*prevedere la riduzione degli uffici del giudice di pace dislocati in sede diversa da quella circondariale, da operare tenendo in specifico conto, in coerenza con i criteri di cui alla lettera b), dell'analisi dei costi rispetto ai carichi di lavoro*", **nonché, implicitamente, le previsioni della lett. c)**, poiché il riassetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali avrebbe dovuto conformarsi a quello dei tribunali, salva la "possibilità di accorpare più uffici di procura anche indipendentemente dall'eventuale accorpamento dei rispettivi tribunali".

Come ci si avvede facilmente, quelli indicati dalla lett. b) – e richiamati, esplicitamente o implicitamente, dalle lettere c), d) ed l) – non sono principi e criteri direttivi, ma piuttosto **parametri di "genere" insuscettibili di vincolare l'azione del Legislatore delegato**.

La legge di delega, infatti, si limita ad elencare una serie di indici (estensione territoriale; numero di abitanti; carichi di lavoro e indici delle sopravvenienze; specificità territoriale del circondario anche in relazione ala situazione infrastrutturale; tasso di impatto della criminalità organizzata; razionalizzazione del servizio giustizia nelle aree metropolitane), senza in alcun modo specificare quale rilievo avrebbe dovuto attribuirvi il Governo e, anzi, affidando espressamente a quest'ultimo l'individuazione di "*criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto*" dei suddetti indici.

In buona sostanza, il concreto significato degli indicati principi e criteri direttivi è stato lasciato al libero apprezzamento del Legislatore delegato, che ha così potuto legiferare arbitrariamente (ad esempio, considerando gli indici elencati dalla legge delega talora sulla scorta del dato medio, talaltra in base al loro valore assoluto), ragion per cui è stata, di fatto, svuotata di contenuto e resa inconsistente la loro funzione garantistica di limite all'esercizio del potere

legislativo da parte del Governo.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lett. b), c), d) ed l), della legge n. 148/2011 per contrasto con l'art. 76 Cost.

5) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMA 2, LETT. A) ED F), DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 3, 5, 24, 25 E 97 COST.

Da un punto di vista generale, la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie prefigurata dalla legge delega si caratterizza *ab origine* come operazione di riduzione del numero complessivo degli uffici giudiziari, tendenzialmente concentrati nei comuni capoluogo di provincia (art. 1, comma 2, lett. a), l. n. 148/2011), al dichiarato scopo "d*i realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza*".

Ora, posto che l'efficienza dell'azione amministrativa è data dal rapporto tra la sua efficacia e la sua economicità, è evidente che perseguire l'obiettivo di una riduzione dei costi significa agire esclusivamente sul denominatore di tale rapporto; ed è altrettanto evidente che, anche in presenza di una minor efficacia dell'azione amministrativa (il numeratore del rapporto), si può comunque avere un guadagno complessivo in termini di efficienza ove il suo minor costo, cioè la sua maggior economicità, sia più che proporzionale rispetto alla perdita di efficacia.

Sul rapporto costi/benefici della riforma ci si soffermerà *infra*, all'atto di denunciare il contrasto della legge delega (e del d.lvo n. 155/2012) con l'art. 81 Cost.

In questa sede, invece, preme piuttosto evidenziare che l'efficacia dell'azione amministrativa deve comunque garantire dei livelli minimi essenziali di prestazione e che ciò è tanto più vero nel caso degli uffici giudiziari, i quali rendono ai singoli cittadini ed alla collettività intera un servizio di fondamentale importanza, assicurando l'effettività dell'ordinamento democratico e delle sue regole.

Ad avviso dei ricorrenti, pertanto, l'incostituzionalità della disposta revisione delle circoscrizioni giudiziarie non deriva solo dall'*iter* procedimentale seguito per l'attribuzione della delega legislativa al Governo e dalla genericità dei principi e criteri direttivi ivi contenuti, ma si ricollega altresì alla violazione di diritti inviolabili dei cittadini e di principi fondamentali della Costituzione, che vengono sostanzialmente negati.

Innanzitutto, risulta palese la violazione dell'art. 5 Cost., perché secondo detta norma *"la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione all'esigenza dell'autonomia e del decentramento*".

Ora, in Italia esistevano fino agli anni '90 del secolo scorso Preture, Tribunali e Corti d'Appello, oltre che la Corte di Cassazione, per quel che riguarda l'autorità giudiziaria ordinaria cui si riferisce l'impugnato decreto delegato.

Il decentramento dell'amministrazione giudiziaria era sostanzialmente realizzato attraverso le Preture, che avevano come circoscrizione il mandamento, comprendente o grandi comuni o un certo numero di piccoli comuni, secondo le condizioni geografiche e le Preture erano oltre 1000.

Con la l. 19/2/98 n. 51 furono attribuite ai tribunali le cause pendenti davanti ai Pretori e furono create, laddove vi erano le Preture, le sezioni distaccate di tribunale che in certo modo conservavano il decentramento giudiziario ed offrivano il vantaggio di unificare i giudici di primo grado, migliorando, sotto il profilo della certezza della competenza, l'accessibilità della giustizia al popolo.

La legge delega n. 148/2011, invece, riduce il riordino delle circoscrizioni giudiziarie ad un'operazione di concentrazione degli uffici giudiziari finalizzata al conseguimento di (ipotetici) risparmi di spesa, trascurando del tutto la metodologia del decentramento. Si è così

dimenticato il significato "costituzionale" della presenza decentrata della giustizia sul territorio dello Stato ai fini dell'aggregazione delle formazioni sociali e della fruibilità per tutti i cittadini del servizio giustizia, che ora sempre più si va allontanando sia per gli accorpamenti degli uffici, che vengono unificati nelle città di grandi e medie dimensioni, sia per gli aumentati costi della giustizia, con cui si persegue, di fatto, l'obiettivo di decongestionare gli uffici giudiziari disincentivando i cittadini a farvi ricorso.

Il che si traduce in un sostanziale peggioramento del servizio giustizia ed in una palese violazione dell'art. 5 Cost. per quanto prevede il decentramento dei servizi che dipendono dallo Stato, quale appunto il servizio giustizia**.**

Sotto diverso, ma collegato, angolo prospettico, **la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie prefigurata dall'art. 1, comma 2, l. n. 148/2011, evidenzia marcati profili di irragionevolezza, i quali, da un lato, si pongono in contrasto con gli artt. 3, 24, 25 Cost. –** che garantiscono a tutti, in condizioni di eguaglianza di fatto, e non solo a tutti i cittadini delle città medie e grandi, il diritto di agire in giudizio per la tutela di qualsiasi interesse giuridicamente rilevante, accordando come diritto inviolabile la difesa in ogni stato e grado del procedimento ed assicurando ai non abbienti i mezzi per agire davanti ad ogni giurisdizione, e a non essere distolti dal giudice naturale **–** e, **dall'altro, comportano altresì la violazione del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione sancito dall'art. 97 Cost.**.

Così, **la scelta di concentrare il riordino dei presidi giudiziari di primo grado "*nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011*"** (art. 1, comma 2, lett. a), l. n. 148/2011) a prescindere dalla loro collocazione ed estensione territoriale, dal numero di abitanti, dal carico di lavoro degli uffici interessati, etc., **non considera che tali località non sempre assicurano la necessaria "centralità" rispetto al territorio di riferimento** (col conseguente rischio che grandi territori restino sprovvisti di uffici giudiziari, in violazione del principio di prossimità del giudice), né che, d'altra

parte, l'articolazione provinciale italiana è assai multiforme, ragion per cui, nelle aree geografiche caratterizzate da numerose province limitrofe di piccole dimensioni, le possibili operazioni di riorganizzazione degli uffici giudiziari sono risultate immotivatamente limitate rispetto a quelle realizzabili in altre zone del territorio nazionale, generando evidenti disparità di trattamento tra cittadini.

E ciò appare ancora più assurdamente irragionevole ove si consideri che la legge di delega ha fatto riferimento alla qualifica di città capoluogo di provincia *"al 30 giugno 2011"* nella consapevolezza che, a breve distanza di tempo, sarebbe stata operata (come poi in effetti avvenuto col recentissimo D.l. 5/11/2012, n. 188, recante "*Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane"*, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 31.10.2012 e pubblicato sulla GURI n. 259 del 6-11-2012) una profonda riorganizzazione anche dell'articolazione provinciale comportante una drastica riduzione del numero delle province e, per quanto qui interessa, dei comuni capoluogo, i cui tribunali sono stati preservati *ab origine* dalla soppressione.

Analogamente, la c.d. "regola del tre", cioè il necessario mantenimento di almeno tre tribunali in ciascun distretto di corte d'appello (art. 1, comma 2, lett. f), l. n. 148/2011), **appare lesiva dei principi di uguaglianza e di proporzionalità**, poiché impone un numero minimo di uffici giudiziari a prescindere dall'estensione territoriale del distretto e dal numero di abitanti, generando illegittime disparità di trattamento tra cittadini in ragione del luogo di residenza.

Vengono così evidentemente violati, oltre all'art. 5 Cost., anche gli artt. 3, 24, 25 e 97 Cost., perché si consente che il diritto di difesa dei cittadini, il diritto alla prossimità degli uffici giudiziari (principio del giudice naturale) ed il principio del buon andamento della P.A siano diversamente garantiti sul territorio nazionale, privando taluni cittadini dei livelli minimi essenziali del servizio giustizia.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lett. a) ed f), della legge n. 148/2011 per contrasto con i suddetti parametri costituzionali.

6) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMA 2, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER ASSENZA DI COPERTURA FINANZIARIA IN VIOLAZIONE DELL'ART. 81 COST.

L'art. 1, comma 2, l. n. 148/2011, colloca tra i principi e criteri direttivi della delega legislativa la previsione per cui "*dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*" (lett. q).

Negli intenti del Legislatore delegante, dunque, la revisione della geografia giudiziaria è stata concepita come riforma c.d. "a costo zero" e non è stato, perciò, previsto alcun stanziamento di fondi per darvi attuazione.

Sennonché, come dimostrano altre analoghe esperienze precedenti, le riforme a costo zero o sono inefficaci (cioè non perseguono il fine che si propongono) oppure non sono tali, perché implicano comunque la necessità di sopportare dei costi.

Ciò è tanto più vero nel caso di specie ove si consideri che la delega legislativa aveva ad oggetto la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, cioè un'operazione estremamente complessa e destinata ad incidere profondamente sulle strutture dell'organizzazione amministrativa giudiziaria, che non potrebbe certo realizzarsi a costo zero.

Basti pensare alla necessità di operare il trasloco di fascicoli, mobilio, postazioni informatiche, etc., di interi uffici giudiziari, alla quale si dovrà far fronte esternalizzando il servizio a ditte appaltatrici e sopportando i relativi costi, giacché gli uffici non potranno certo provvedervi con la propria dotazione di personale e di mezzi di trasporto. D'altra parte, le strutture degli uffici accorpanti potrebbero non essere in grado di "ospitare" il personale ed il mobilio trasferito, con conseguente necessita di acquistare ovvero prendere in locazione nuovi immobili da adibire a sede degli uffici soppressi, sopportando

anche in tal caso i relativi costi. E lo stesso è a dirsi per il trasferimento del personale amministrativo e di magistratura dagli uffici soppressi a quelli accorpanti, non potendosi escludere che, in base alle previsioni dei contratti collettivi, sia necessario corrispondere ai medesimi indennità o retribuzioni aggiuntive a causa del coattivo spostamento della sede di lavoro.

L'art. 1, comma 2, della l. n. 148/2011 non considera in alcun modo queste incomprimibili voci di spesa e non si preoccupa di reperire ed individuare i fondi necessari per sostenerle. Ne consegue che tale disposizione è costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., ai sensi del quale ogni "*legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*" (previsione oggi collocata, con formulazione pressoché identica, nel terzo comma dell'art. 81 Cost., cosi come modificato, con decorrenza dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, dall'art. 1, l. cost. n. 1/2012).

III) ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO: ECCEZIONI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE DISPOSIZIONI DEL D.LVO N. 155/2012 PER CONTRASTO CON GLI ARTICOLI 3, 5, 24, 25, 76, 77, 81, 97 COST.

In attuazione della delega legislativa di cui all'art. 1, comma 2, l. n. 148/2011, sono stati adottati il d.lvo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero) ed il d.lvo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace).

Per quanto qui interessa, il d.lvo n. 155/2012 ha disposto (art. 1) la soppressione di 31 uffici di tribunale, con annesse procure, non situati in comuni capoluogo di provincia (tra questi il Tribunale di Lucera) e la soppressione di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale (comprese, dunque, Apricena e Rodi Garganico, sezioni distaccate del Tribunale di Lucera), elencando gli uffici soppressi in apposita tabella allegata al decreto.

L’art. 2 si preoccupa invece di ridefinire il perimetro dei circondari degli uffici conservati, modificando o sopprimendo le corrispondenti tabelle allegate al r.d. n. 12/1941 (Ordinamento Giudiziario).

Vengono quindi dettate delle disposizioni di coordinamento (artt. 3 e 4) volte a conformare al nuovo assetto della geografia giudiziaria alcune previsioni e alcune tabelle allegate alla legge n. 354/1975 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sull’esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e al d.p.r. n. 757/1951 (Revisione delle piante organiche degli uffici giudiziari e istituzione delle sedi di corte di assise).

Un successivo gruppo di norme disciplina il trasferimento agli uffici giudiziari superstiti dei magistrati, del personale amministrativo e del personale di polizia giudiziaria assegnati agli uffici soppressi (artt. 5, 6, 7) e si preoccupa di affrontare i problemi di “edilizia giudiziaria” determinati dalla riforma (art. 8).

Da ultimo, viene dettata una disciplina transitoria sulla tenuta delle udienze negli uffici soppressi (art. 9) in considerazione del differimento di efficacia stabilito per l’attuazione concreta della riforma sulla geografia giudiziaria (art. 11) e viene prevista altresì una “clausola di invarianza” (art. 10) volta ad imporre che da tale attuazione non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Le previsioni contenute nel d.lvo n. 155/2012, che si sono sopra sinteticamente riportate, si fondano su valutazioni di singole e specifiche situazioni concrete da parte del Legislatore delegato, il quale ha provveduto ad individuare nominativamente gli uffici giudiziari da sopprimere.

Per tale ragione il d.lvo n. 155/2012 ben può definirsi una c.d. “legge-provvedimento”, avendo un contenuto particolare e concreto analogo a quello di un provvedimento amministrativo. Con la non irrilevante differenza, rispetto a quest’ultimo, che il rango legislativo del “provvedimento” in questione impedisce una sua diretta impugnazione dinanzi al giudice amministrativo da

parte dei soggetti che ne abbiano subito concretamente l'incidenza nell'ambito della propria sfera giuridica.

Proprio per tale ragione, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare nella sentenza n. 267/2007, richiamando anche la propria precedente giurisprudenza, che "*in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 185 del 1998, n. 153 del 1997), **la legge-provvedimento è […] soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità** (sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, nn. 153 e 2 del 1997), **essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore**. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia […] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)*".

Di conseguenza, ribadisce la Consulta nella successiva sentenza n. 270/2010, "***la legittimità di questo tipo di leggi va, in particolare, «valutata in relazione al loro specifico contenuto»** (sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995) **e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione** (sentenza n. 137 del 2009)*".

Appare quindi necessario ripercorrere brevemente il percorso "logico" seguito dal Legislatore delegato per operare, nei termini che si sono in precedenza descritti, il riassetto numerico e territoriale dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero.

Soccorre, in proposito, la Relazione illustrativa dello schema di decreto sottoposto al parere delle commissioni parlamentari di Camera e Senato (doc. 3), dalla quale si apprende che, per procedere alla riorganizzazione degli uffici giudiziari, si è cercato innanzitutto di stimare il c.d. "valore-standard" dell'ufficio intangibile, cioè di individuare la dimensione minima ottimale che i tribunali esistenti avrebbero dovuto presentare per essere preservati dalla soppressione.

Per compiere tale operazione, il Legislatore delegato ha valorizzato il limite dell'intangibilità dei tribunali provinciali sancito dall'art. 1, comma 2, lett. a), della legge di delega, osservando che "la legge, che in astratto consentirebbe la riduzione di 57 tribunali non aventi sede in città capoluogo, non avrebbe (…) potuto non contemplare, quale ipotetica discriminante, il valore mediamente emergente dall'ambito degli uffici dalla stessa preservati dalla riduzione".

Partendo da tale assunto, il modello ideale di ufficio giudiziario intangibile è stato pertanto ricostruito in base alla dimensione "media" che caratterizza i tribunali provinciali (ad eccezione di quelli avente sede nei 5 circondari provinciali metropolitani di Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo, poiché questi presentano caratteristiche dimensionali peculiari che avrebbero "inquinato" il dato statistico) e si sono quindi sottoposti i tribunali non provinciali ipoteticamente sopprimibili ad una "prova di resistenza" rispetto a tale modello ideale, preservando dalla soppressione effettiva quelli che presentassero almeno un parametro dimensionale conforme alla media dei tribunali provinciali non metropolitani.

Si è così provveduto a calcolare il dato medio dei 103 tribunali provinciali non metropolitani relativo alla consistenza della popolazione residente (363.769 abitanti), alle sopravvenienze (18.094 procedimenti), alla pianta organica (virtuale) di magistrati (28 unità). Per quanto concerne i carichi di lavoro, non si è preso in considerazione il dato relativo al numero medio di procedimenti pendenti, ma si è fatto riferimento, invece, alla produttività media annua *pro capite* degli uffici (rapporto tra il numero di procedimenti definiti e numero di magistrati in pianta organica), così da stabilire quanti procedimenti, in media, è in grado di definire ogni anno un magistrato dell'ufficio (638,4).

Quest'ultimo dato, peraltro, non è stato utilizzato direttamente come criterio di resistenza a sé stante (cioè per sopprimere tribunali non provinciali caratterizzati da una produttività media *pro capite* inferiore), bensì per far

scendere da 28 a 20 il numero minimo di magistrati in pianta organica di cui un ufficio non provinciale avrebbe dovuto disporre per essere preservato dalla soppressione.

Sulla scorta degli indicati valori medi relativi ai tribunali provinciali non metropolitani, la prova di resistenza condotta sugli altri uffici giudiziari di primo grado aveva originariamente indotto il Legislatore delegato a preannunciare la soppressione di 37 tribunali, di 38 procure e di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale.

Una volta ipotizzata tale riduzione del numero degli uffici giudiziari di primo grado, il Legislatore delegato, in attuazione della delega, aveva quindi operato il riassetto territoriale dei tribunali "superstiti", provinciali e non, al fine di assicurare tra tali uffici "la maggiore omogeneità possibile per numero di abitanti, estensione territoriale, carichi di lavoro e indice delle sopravvenienze".

Nel ridisegnare i confini dei circondari degli uffici accorpanti si è dato rilievo, dunque, anche al dato del "territorio", non considerato ai fini dell'individuazione dei tribunali sopprimendi, per cercare di uniformare il più possibile l'area di competenza di ogni ufficio superstite all'estensione territoriale media dei 103 tribunali provinciali non metropolitani (2.169 Km quadrati).

Va pertanto sottolineato come, a differenza dei parametri utilizzati per ridurre il numero degli uffici giudiziari (popolazione residente, sopravvenienze, pianta organica virtuale di magistrati, produttività media), il parametro dell'estensione territoriale non sia stato considerato un "criterio di resistenza", in grado di preservare dalla soppressione i tribunali non provinciali che presentassero un dato medio superiore a quello dei tribunali provinciali non metropolitani, essendosi osservato nella Relazione, a tal proposito, che "soltanto una valutazione globale e bilanciata dei parametri può garantire una corretta decisione in ordine agli uffici giudiziari da sopprimere o da mantenere e che, ovviamente, non può ritenersi sufficiente a garantire la

permanenza della singola struttura l'esistenza di un solo parametro superiore al modello".

Una volta acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari e del C.S.M., in parziale accoglimento delle indicazioni ivi contenute (ma non di quelle relative al Tribunale di Lucera ed alle sue sezioni distaccate), **il succitato elenco di uffici giudiziari sopprimibili ipotizzato dal Governo è stato "filtrato" attraverso gli ulteriori parametri di carattere "valutativo" indicati dalla legge di delega** ("***specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale***" e "***tasso d'impatto della criminalità organizzata***"), operazione che ha indotto il Governo, in sede di definitiva approvazione del d.lvo n. 155/2012, a disporre il mantenimento di altri 6 tribunali con relative procure, nonché della procura del Tribunale di Giugliano in Campania (ridenominato Tribunale di Napoli nord), rimanendo viceversa immutata la decisione di chiusura degli altri 31 tribunali non provinciali, con relative procure, e di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale.

Dunque, anche i parametri della dotazione infrastrutturale delle singole zone del territorio della Repubblica e dell'incidenza sulle medesime di associazioni malavitose non sono stati considerati criteri di resistenza, essendo state in buona parte disattese le osservazioni dei numerosi organismi istituzionali (Commissioni parlamentari, CSM, Procure della Repubblica, Direzioni Distrettuali Antimafia, etc.) che avevano segnalato al Governo alcune strutture giudiziarie, tra cui il Tribunale di Lucera e le sue sezioni distaccate, meritevoli di conservazione in ragione di esigenze locali afferenti, per l'appunto, a *deficit* infrastrutturali del circondario ovvero alla necessità di assicurare un adeguato contrasto alla criminalità organizzata ivi insediata.

In ragione delle considerazioni che precedono, si possono evidenziare molteplici profili di incostituzionalità delle previsioni contenute nel d.lvo n. 155/2012.

La prima, ovviamente, è l'illegittimità consequenziale che deriva dai profili di incostituzionalità della legge di delega denunciati *supra sub* II).

Sono poi ravvisabili alcuni vizi di incostituzionalità che inficiano autonomamente il d.lvo n. 155/2012 e, in particolare, una serie violazioni dell'art. 76 Cost. *sub specie* di eccessi delega per mancato o scorretto utilizzo dei principi e dei criteri direttivi – pur generici e indeterminati, come si è visto *supra sub* II), n. 4) – stabiliti dal Legislatore delegante.

Infine, appaiono ascrivibili alle previsioni del d.lvo n. 155/2012 le medesime censure di incostituzionalità già spiegate nei confronti dell'art. 1, comma 2, l. n. 148/2011, per contrasto con gli articoli 3, 5, 24, 25, 81 e 97 Cost., che verranno perciò qui riproposte per denunciare nello specifico l'irragionevolezza della soppressione del Tribunale Lucera e delle sue due sezioni distaccate di Apricena e Rodi Garganico.

È appena il caso di evidenziare che l'illegittimità costituzionale consequenziale del decreto delegato potrebbe indurre la Corte costituzionale a dichiarare assorbiti gli autonomi profili di incostituzionalità che lo inficiano, ove venissero contestualmente sollevate dinanzi ad essa e poi accolte le questioni di legittimità costituzionale formulate *sub* II) con riferimento alla legge di delega. Trattandosi di mera eventualità, peraltro, la circostanza non priva di rilievo le questioni di legittimità costituzionale relative al d.lvo n. 155/2012, che Codesto Ecc.mo Giudice, nella veste di giudice *a quo*, dovrà comunque rimettere alla Corte costituzionale ove le ritenga, come si auspica, non manifestamente infondate e rilevanti ai fini del presente giudizio.

Tanto premesso, si formulano le seguenti eccezioni di illegittimità costituzionale, da considerarsi come altrettanti motivi di illegittimità derivata del provvedimento impugnato:

1) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'INTERO D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER CONTRASTO CON L'ART. 77 COST.

Come detto, il d.lvo n. 155/2012 attua la delega legislativa contenuta

nella legge n. 148/2011. L'incostituzionalità di quest'ultima, derivante dalle censure formulate *supra sub* II), determina tuttavia il venir meno della preventiva autorizzazione parlamentare e, di conseguenza, l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni recate dal d.lvo n. 155/2012 per contrasto con l'art. 77, comma 1, Cost., ai sensi del quale "*il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria*".

2) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 1 E 2 (ED IN VIA CONSEQUENZIALE DEGLI ARTT. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9) DEL D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER CONTRASTO CON L'ART. 76 COST. – ECCESSO DI DELEGA PER MANCATO RISPETTO DEI PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI INDICATI DALL'ART. 1, COMMA 2, LETT. B), D) ED E), DELLA LEGGE N. 148/2011.

L'art. 1, comma 2, l. n. 148/2011 prescriveva che il Legislatore delegato, nell'attuare la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, dovesse:

- lett. b): "*ridefinire […] l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*";

- lett. d): "*procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale […] nel rispetto dei criteri di cui alla lettera b)*";

- lett. e): "*assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d), il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni*";

Con riferimento a tali principi e criteri direttivi enunciati dal Legislatore

delegante, si evidenziano i seguenti eccessi di delega costituenti violazione dell'art. 76 Cost. e, dunque, altrettanti motivi di illegittimità derivata del provvedimento impugnato.

· **Indebita differenziazione nella considerazione dei criteri direttivi**, perché, come si è visto, il Legislatore delegato ha attribuito un diverso peso ai principi e ai criteri enunciati dalla legge di delega. Ad alcuni di essi (popolazione residente, sopravvenienze, pianta organica virtuale di magistrati, produttività media) è stato assegnato il ruolo di filtri di resistenza in grado di determinare o escludere la soppressione di uffici giudiziari; viceversa, gli altri parametri (estensione territoriale, specificità territoriale del bacino d'utenza, situazione infrastrutturale, tasso di impatto della criminalità organizzata, razionalizzazione del servizio giustizia nelle aree metropolitane) non hanno avuto analogo ruolo determinante. Tale differenziazione non era stata in alcun modo prevista dalla legge di delega, che aveva collocato sul medesimo piano tutti i principi ed i criteri direttivi, ragion per cui la diversa ponderazione dei medesimi da parte del Legislatore delegato si configura come palese eccesso di delega.

· **Introduzione di criteri direttivi non contemplati dalla legge di delega**, perché il Legislatore delegato ha inserito tra i criteri di selezione degli uffici giudiziari il dato relativo alla pianta organica dei magistrati, non previsto dalla legge delega, oltretutto attribuendogli la veste di super-parametro, cioè di filtro di resistenza nel senso testé precisato. A ciò si aggiunga che si è fatto riferimento alla pianta organica "virtuale" dei magistrati, prescindendo dalla reale consistenza degli organici di magistratura degli uffici, con la conseguenza che, in maniera del tutto irragionevole, la riforma è stata ispirata ad un criterio (non solo non previsto dalla legge delega, ma anche) astratto.

· **Erronea interpretazione del criterio direttivo concernente i "carichi di lavoro" e mancata considerazione dei carichi pendenti**. La legge di delega imponeva di operare il riassetto territoriale degli uffici giudiziari sulla

scorta di criteri oggettivi e omogenei che avrebbero dovuto tener conto, tra le altre cose, "*dei carichi di lavoro*" (art. 1, comma 2, lett. b), l. n. 148/2011). Il Legislatore delegato ha tradotto in termini pratici tale indicazione considerando l'indice di produttività media annua *pro capite* degli uffici (rapporto tra il numero di procedimenti definiti e il numero di magistrati in pianta organica). Nella configurazione dell'ufficio "modello" è stata invece espressamente esclusa la rilevanza del dato relativo alle pendenze, in quanto legato – si legge nella relazione illustrativa – "a fattori locali e accidentali, storici e finanche talora puntuali ovvero esauriti nel tempo, che ne impediscono ogni decisivo impiego nell'operazione di riorganizzazione". A prescindere dalla condivisibilità o meno di tale scelta metodologica, essa non sembra uniformarsi alle indicazioni sul punto della legge di delega, perché la produttività media annua *pro capite* di un ufficio è concetto diverso da quello dei "carichi di lavoro" da cui l'ufficio stesso è gravato: la produttività, infatti, esprime la capacità di "smaltimento" dell'ufficio, cioè la quantità di procedimenti che, in media, ciascun magistrato al suo interno è in grado di definire; il carico di lavoro, invece, sembra evidentemente riferirsi all'arretrato, cioè al numero di procedimenti pendenti presso l'ufficio, e dunque, in senso relativo – ove si consideri il dato *pro capite* in relazione alla pianta organica dell'ufficio medesimo – alla quantità media di procedimenti assegnati a ciascun magistrato. Il Legislatore delegato, sia pur spiegandone le ragioni, ha completamente trascurato questo dato nel condurre l'operazione di revisione territoriale degli uffici giudiziari e non ha perciò rispettato il vincolo posto in tal senso dalla legge di delega.

· **Sottovalutazione dei dati relativi al territorio, mancato riequilibrio delle competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici giudiziari limitrofi e mancata razionalizzazione del servizio giustizia nelle aree metropolitane**, perché il Legislatore delegato ha operato il riordino delle circoscrizioni giudiziarie senza tener conto (ove gli altri criteri "filtro"

arbitrariamente individuati deponessero nel senso della soppressione di un ufficio) delle indicazioni della legge di delega relative alla necessità di considerare "*l'estensione territoriale degli uffici*", nonché la "*specificità territoriale del bacino d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale*": tali criteri, infatti, non sono stati considerati a loro volta come criteri "filtro" in grado di immunizzare taluni uffici dalla soppressione, benché in alcuni casi proprio la conformazione del territorio di competenza di un ufficio (si pensi al *deficit* infrastrutturale delle aree ricomprese nella mandamento della sezione distaccata di Rodi Garganico) sarebbe stata senz'altro ragione sufficiente ad imporne la conservazione. D'altra parte, come si ricava dai dati forniti dallo stesso Governo, l'accorpamento dell'intero circondario di Lucera al Tribunale di Foggia attribuirà a quest'ultimo la competenza su un territorio di area vastissima (7.192 Kmq, contro i 2.169 in media dei tribunali provinciali non metropolitani), con una popolazione di ben 667.497 residenti (a fronte di una media nazionale per i suddetti tribunali di 363.769 abitanti) e con un indice elevatissimo di sopravvenienze (79.891 rispetto alla media nazionale di 18.094 procedimenti). Ne consegue la creazione, di fatto, di un nuovo tribunale metropolitano in contrasto con il principio del "*riequilibrio delle competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici giudiziari limitrofi della stessa area provinciale*" (che, nel caso di specie, avrebbe dovuto condurre al trasferimento di parte dei territori ricompresi nel circondario del Tribunale di Foggia sotto la competenza del Tribunale di Lucera e non alla soppressione di quest'ultimo ufficio) ed in contrasto altresì col criterio della "*necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*", che imponeva di decongestionare i "grandi" uffici e non di crearne di nuovi.

- **Sottovalutazione dei dati relativi al tasso d'impatto della criminalità organizzata**, perché il Governo non ha tenuto conto minimamente di tale criterio nella prima stesura dell'elenco di uffici da sopprimere e ne ha

fatto un'applicazione assai limitata in sede di definitiva approvazione del d.lvo n. 155/2012, accogliendo solo in parte i rilevi mossi in tal senso dalle Commissioni parlamentari e da altri organismi istituzionali. Nel caso del Tribunale di Lucera, in particolare, sia il Consiglio giudiziario della Corte di Appello di Bari con parere del 16.7.2012 (doc. 4), sia le competenti Commissioni di Camera e Senato nei pareri del 31.07.2012 (docc. 5 e 6), sia il Ministero dell'Interno e la DDA di Bari nel comunicato stampa dell'11.8.2012 (doc. 7), sia il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lucera con relazione del 9.8.2012 (doc. 8) hanno evidenziato la rilevanza preoccupante del tasso d'impatto della criminalità organizzata. Ma il Governo, in spregio del principio previsto nella legge delega e dei rilievi puntuali di coloro che hanno la "misura" diretta e concreta della rilevanza del fenomeno criminoso, non ha voluto considerare il Tribunale di Lucera tra quelli da mantenere.

· **Indiscriminata soppressione delle sezioni distaccate di tribunale**, perché il Legislatore delegato avrebbe dovuto "*procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di Tribunale (…) nel rispetto dei criteri di cui alla lett. b)*", cioè tenendo conto "*dell'estensione territoriale, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*". Nell'attuare la delega, il Governo ha ritenuto di accedere alla prima opzione, cioè ha previsto la soppressione di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale esistenti, adducendo a sostegno della propria decisione – come si legge nella relazione illustrativa dello schema del futuro D.Lgs. n. 155/2012 – la constatazione di una generalizzata inefficienza dei suddetti presidi giudiziari e la convinzione che "oggi (…) le ragioni giustificatrici dell'esistenza (…) delle sezioni distaccate di tribunale ordinario, rappresentate storicamente dalla pretesa esigenza, fortemente avvertita a livello locale, di avvicinare il più

possibile la giustizia al cittadino, siano pressoché venute meno e, comunque, si prestino ad essere diversamente considerate". Anche in tal caso, a prescindere dalla condivisibilità o meno del giudizio espresso dal Legislatore delegato, risulta *per tabulas* che la riorganizzazione delle sezioni distaccate di tribunale è stata effettuata senza fare alcun riferimento ai criteri indicati, sia pur genericamente, dal Legislatore delegante, ai quali non è stato attribuito il benché minimo rilievo.

Riassumendo, l'operazione di riordino delle circoscrizioni giudiziarie posta in essere dal Legislatore delegato risulta inficiata, in relazione a ciascuno degli indicati profili, da altrettanti specifici eccessi di delega comportanti l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 76 Cost., degli artt. 1 e 2 del d.lvo n. 155/2012 (che dispongono, rispettivamente, la concreta soppressione o conservazione degli uffici giudiziari di primo grado ed il riassetto territoriale dei relativi circondari), nonché, in via consequenziale, degli artt. 3 e 4 (in quanto recanti norme di coordinamento), degli artt. 5, 6, 7 e 8 (poiché disciplinano problematiche conseguenti al riordino, quali il trasferimento del personale di magistratura, amministrativo e di polizia giudiziaria e le questioni di edilizia giudiziaria) e dell'art. 9 (il quale contiene una disposizione meramente transitoria, come tale funzionalmente collegata al riordino disposto dagli artt. 1 e 2).

3) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 6 DEL D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER CONTRASTO CON L'ART. 76 COST. – ECCESSO DI DELEGA PER MANCATO RISPETTO DEI PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI INDICATI DALL'ART. 1, COMMA 2, LETT. G), DELLA LEGGE N. 148/2011.

L'art. 1, comma 2, lett. g), l. n. 148/2011 annoverava tra i principi ed i criteri direttivi che avrebbero dovuto seguirsi per l'esercizio della delega quello di "*prevedere che i magistrati e il personale amministrativo entrino di diritto a far parte dell'organico, rispettivamente, dei tribunali e delle procure della Repubblica presso il tribunale cui sono trasferite le funzioni di sedi di*

tribunale, di sezioni distaccate e di procura presso cui prestavano servizio, anche in sovrannumero riassorbibile con le successive vacanze".

Il Legislatore delegato si è attenuto a tale indicazione nel disciplinare in generale, all'art. 5, il trasferimento dei magistrati e del personale amministrativo in servizio presso gli uffici giudiziari soppressi.

Ha invece configurato un'eccezione per i magistrati titolari di funzioni dirigenziali, statuendo all'art. 6 che "*1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i magistrati titolari dei posti di presidente di tribunale, presidente di sezione, procuratore della Repubblica e procuratore aggiunto negli uffici destinati alla soppressione possono chiedere, in deroga al disposto dell'articolo 194 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, l'assegnazione a posti vacanti pubblicati. 2. Nel medesimo termine indicato al comma 1, i magistrati titolari dei posti ivi indicati possono chiedere, altresì, eventualmente subordinando gli effetti della domanda al mancato conferimento di un posto richiesto a norma del comma 1, di essere destinati all'esercizio di una delle seguenti funzioni, anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze: a) consigliere di corte di appello nel distretto da essi scelto; b) giudice di tribunale o sostituto procuratore della Repubblica in una sede da essi scelta; c) funzioni svolte prima del conferimento dell'incarico nell'ufficio in cui prestava precedentemente servizio. 3. Successivamente alla data di efficacia di cui all'articolo 11, comma 2, i magistrati già titolari dei posti indicati al comma 1 che nel termine previsto non hanno richiesto l'assegnazione o la destinazione ai sensi dei commi 1 e 2, sono destinati di ufficio ad esercitare le funzioni di giudice di tribunale o di sostituto procuratore della Repubblica negli uffici cui sono state trasferite le funzioni degli uffici soppressi. La stessa disposizione si applica a coloro che non hanno ottenuto l'assegnazione e che non hanno richiesto la destinazione*".

In sostanza, per i magistrati titolari di funzioni dirigenziali in servizio presso gli uffici soppressi è stata configurata la possibilità di chiedere (prima

che tale soppressione acquisti efficacia ai sensi dell'art. 11) di essere assegnati ad una sede diversa dall'ufficio accorpante, nel qual caso, evidentemente, essi non entrano a far parte dell'organico di quest'ultimo.

Tale scelta del Legislatore delegato costituisce un evidente eccesso di delega, poiché il criterio direttivo fissato al riguardo dall'art. 1, comma 2, lett. g), l. n. 148/2011 imponeva di prevedere, come detto, che i magistrati (senza distinzioni, dunque anche quelli titolari di funzioni dirigenziali) in servizio presso gli uffici giudiziari soppressi entrassero "*di diritto a far parte dell'organico*" degli uffici "*cui sono trasferite le funzioni, anche in sovrannumero riassorbibile con le successive vacanze*".

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.lvo n. 155/2012 per contrasto con l'art. 76 Cost.

4) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 7 E 8 DEL D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 76 E 77 COST. – ASSENZA DI DELEGA LEGISLATIVA.

L'art. 7 del d.lvo n. 155/2012 disciplina il trasferimento del personale di polizia giudiziaria in servizio presso gli uffici soppressi, prevedendo l'assegnazione o l'applicazione di diritto "*alle sezioni di polizia giudiziaria delle procure della Repubblica presso i tribunali cui sono trasferite le funzioni degli uffici soppressi*". Tale disposizione, tuttavia, non trova fondamento nella legge di delega, avendo questa dettato principi e criteri direttivi solo in ordine al trasferimento dei magistrati e del personale amministrativo, senza in alcun modo menzionare il personale di polizia giudiziaria.

Lo stesso è a dirsi per l'art. 8 del d.lvo n. 155/2012, il quale reca disposizioni in materia di edilizia giudiziaria e statuisce: *"Quando sussistono specifiche ragioni organizzative o funzionali, in deroga all'articolo 2, primo comma, della legge 24 aprile 1941, n. 392, il Ministro della giustizia può disporre che vengano utilizzati a servizio del tribunale, per un periodo non superiore a cinque anni dalla data di efficacia di cui all'articolo 11, comma 2,*

gli immobili di proprietà dello Stato, ovvero di proprietà comunale interessati da interventi edilizi finanziati ai sensi dell'articolo 19 della legge 30 marzo 1981, n. 119, adibiti a servizio degli uffici giudiziari e delle sezioni distaccate soppressi. 2. Il provvedimento è adottato sentiti il presidente del tribunale, il consiglio giudiziario, il consiglio dell'ordine degli avvocati e le amministrazioni locali interessate. 3. Per il personale che presta servizio presso alcuno degli immobili indicati nel comma 1, si considera sede di servizio il comune nel quale l'immobile stesso è ubicato. 4. Le spese di gestione e manutenzione degli immobili sono a carico del comune ove i medesimi si trovano in base alle disposizioni della legge 24 aprile 1941, n. 392".

La *ratio* della norma è quella di fornire una possibile soluzione ai gravi problemi che inevitabilmente si presenteranno al momento di trovare, presso la sede accorpante, locali idonei ad ospitare il personale e le dotazioni materiali degli uffici soppressi, prevedendo che possano essere all'uopo utilizzati, a determinate condizioni, gli immobili già adibiti a sede di quest'ultimi.

Come ci si avvede facilmente, tuttavia, neanche tale disposizione trova fondamento nella legge di delega, poiché quest'ultima, pur avendo dettato una disciplina transitoria, non ha previsto la possibilità di continuare ad utilizzare le sedi degli uffici soppressi.

In ragione di quanto sopra, gli artt. 7 e 8 del d.lvo n, 155/2012 sono costituzionalmente illegittimi per assenza di delega legislativa in violazione degli art. 76 e 77, comma 1, Cost.

5) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 1 E 2 (ED IN VIA CONSEQUENZIALE DEGLI ARTT. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9) DEL D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 3, 5, 24, 25 E 97 COST.

Come detto, l'art. 1 del d.lvo n. 155/2012 ha disposto la soppressione di 31 uffici di tribunale, con annesse procure, non situati in comuni capoluogo di provincia (tra questi il Tribunale di Lucera) e la soppressione di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale (comprese, dunque, Apricena e Rodi Garganico,

sezioni distaccate del Tribunale di Lucera), elencando gli uffici soppressi in apposita tabella allegata al decreto. Il successivo art. 2 ha invece operato il riassetto territoriale degli uffici preservati dalla soppressione, ridisegnando i confini dei relativi circondari attraverso la modifica e la soppressione delle corrispondenti tabelle allegate al r.d. n. 12/1941 (Ordinamento Giudiziario).

Tale operazione di revisione delle circoscrizioni giudiziarie presenta, oltre a quelli sin qui illustrati, alcuni ulteriori profili di incostituzionalità che si sono già evidenziati a proposito della legge delega e che il Legislatore delegato, se possibile, ha reso ancora più marcati.

Va ribadito, in particolare, che l'obiettivo di fondo della riforma è stato quello di conseguire un recupero di efficienza nel funzionamento degli uffici giudiziari sulla scorta di (ipotetici) risparmi di spesa derivanti dalla loro drastica riduzione, con ciò dimenticando che la giustizia costituisce un servizio pubblico essenziale e che la Repubblica è tenuta a garantirne, su tutto sul territorio, livelli prestazionali minimi.

In questa prospettiva, l'incostituzionalità della disposta revisione delle circoscrizioni giudiziarie si ricollega altresì alla violazione di diritti inviolabili dei cittadini e di principi fondamentali della Costituzione, che vengono sostanzialmente negati.

Innanzitutto, risulta palese la violazione dell'art. 5 Cost., perché secondo detta norma *"la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione all'esigenza dell'autonomia e del decentramento*".

Nel condurre l'operazione di riordino delle circoscrizioni giudiziarie il Legislatore delegato ha del tutto trascurato la metodologia del decentramento e si è così dimenticato del significato "costituzionale" della presenza decentrata della giustizia sul territorio dello Stato ai fini dell'aggregazione delle formazioni sociali e della fruibilità per tutti i cittadini del servizio giustizia, che

ora sempre più si va allontanando sia per gli accorpamenti degli uffici, che vengono unificati nelle città di grandi e medie dimensioni, sia per gli aumentati costi della giustizia, con cui si persegue, di fatto, l'obiettivo di decongestionare gli uffici giudiziari disincentivando i cittadini a farvi ricorso.

Il che si traduce in un sostanziale peggioramento del servizio giustizia ed in una palese violazione dell'art. 5 Cost. per quanto prevede il decentramento dei servizi che dipendono dallo Stato, quale appunto il servizio giustizia**.**

Sotto diverso, ma collegato, angolo prospettico, **la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie posta in essere col d.lvo n. 155/2012 evidenzia marcati profili di irragionevolezza, i quali, da un lato, si pongono in contrasto con gli artt. 3, 24, 25 Cost. –** che garantiscono a tutti, in condizioni di eguaglianza di fatto, e non solo a tutti i cittadini delle città medie e grandi, il diritto di agire in giudizio per la tutela di qualsiasi interesse giuridicamente rilevante, accordando come diritto inviolabile la difesa in ogni stato e grado del procedimento ed assicurando ai non abbienti i mezzi per agire davanti ad ogni giurisdizione, e a non essere distolti dal giudice naturale **–** e, **dall'altro, comportano altresì la violazione del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione sancito dall'art. 97 Cost.**.

Così, **la scelta di concentrare il riordino dei presidi giudiziari di primo grado "*nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011*"**, imposta dalla legge di delega (art. 1, comma 2, lett. a), l. n. 148/2011) a prescindere dalla loro collocazione ed estensione territoriale, dal numero di abitanti, dal carico di lavoro degli uffici interessati, etc., **non considera che tali località non sempre assicurano la necessaria "centralità" rispetto al territorio di riferimento** (col conseguente rischio che grandi territori restino sprovvisti di uffici giudiziari, in violazione del principio di prossimità del giudice), né che, d'altra parte, l'articolazione provinciale italiana è assai multiforme, ragion per cui, nelle aree geografiche caratterizzate da numerose province limitrofe di piccole dimensioni, le possibili operazioni di

riorganizzazione degli uffici giudiziari sono risultate immotivatamente limitate rispetto a quelle realizzabili in altre zone del territorio nazionale, generando evidenti disparità di trattamento tra cittadini.

E ciò appare ancora più assurdamente irragionevole ove si consideri che la legge di delega ha fatto riferimento alla qualifica di città capoluogo di provincia "*al 30 giugno 2011*" nella consapevolezza che, a breve distanza di tempo, sarebbe stata operata (come poi in effetti avvenuto col recentissimo D.l. 5/11/2012, n. 188, recante "*Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane"*, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 31.10.2012 e pubblicato sulla GURI n. 259 del 6-11-2012) una profonda riorganizzazione anche dell'articolazione provinciale comportante una drastica riduzione del numero delle province e, per quanto qui interessa, dei comuni capoluogo, i cui tribunali sono stati preservati *ab origine* dalla soppressione.

Con la conseguenza, ad esempio, che è stata disposta la conservazione di uffici come il Tribunale di Isernia (in quanto comune capoluogo al 30 giugno 2011) che serve meno di 90.000 abitanti e che continuerà ad esistere benché la Provincia di Isernia sia destinata all'accorpamento con la Provincia di Campobasso, laddove il Tribunale di Lucera, pur avendo un bacino di utenza pari quasi al doppio (163.316 abitanti), è stato soppresso in quanto non situato in comune capoluogo di provincia.

Analogamente, la c.d. "regola del tre", cioè il necessario mantenimento di almeno tre tribunali in ciascun distretto di corte d'appello imposto dalla legge delega (art. 1, comma 2, lett. f), l. n. 148/2011), **appare lesiva dei principi di uguaglianza e di proporzionalità**, poiché impone un numero minimo di uffici giudiziari a prescindere dall'estensione territoriale del distretto e dal numero di abitanti, generando illegittime disparità di trattamento tra cittadini in ragione del luogo di residenza.

Basti pensare al fatto che il d.lvo n. 155/2012, esistendo solo tre tribunali nel distretto di Cagliari, ha dovuto conservare il Tribunale di Lanusei

che ha un bacino d'utenza (60.039 abitanti) pari a circa un terzo di quello del Tribunale di Lucera.

Ancora, sono stati mantenuti i tre tribunali (Campobasso, Isernia e Larino) del distretto di Campobasso che servono una popolazione totale di 314.560 abitanti e coprono un territorio di 4.437,68 Kmq, laddove l'accorpamento al Tribunale di Foggia del Tribunale di Lucera (e delle sezioni distaccate di entrambi i tribunali) costringerà quest'ultimo e unico Tribunale a soddisfare la domanda di giustizia di una popolazione più che doppia (667.497 abitanti) e residente in un'area di ben 7.191,96 Kmq.

Non servono molte parole per dimostrare l'irragionevolezza di simili operazioni di riordino delle circoscrizioni giudiziarie, tanto più che è lo stesso Governo a dare atto, nella Relazione illustrativa dello schema di decreto sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari (doc. 3), che "l'intangibilità dei tribunali provinciali e la necessaria permanenza di tre circondari in ogni distretto hanno, purtroppo, determinato in più casi la sopravvivenza di uffici che presentano indici al di sotto dei parametri considerati, precludendo il perseguimento assoluto del criterio di omogeneità tra i territori degli uffici giudiziari come indicato dalla stessa legge di delegazione".

Manifestamente irragionevole – oltre che causa di un eccesso di delega come visto *supra sub* 2) – è altresì la scelta operata dal Legislatore delegato di procedere alla totale soppressione delle sezioni distaccate di tribunale (e, tra queste, degli uffici di Apricena e Rodi Garganico) non sulla scorta dei parametri indicati dalla legge di delega (*estensione territoriale; numero degli abitanti; carichi di lavoro e indice delle sopravvenienze; specificità territoriale del bacino d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale; tasso d'impatto della criminalità organizzata; necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*), ma in base ad una indiscriminata constatazione di inefficienza di tali presidi giudiziari (non verificata in concreto, caso per caso) e semplicemente ritenendo superate le

esigenze di prossimità degli uffici giudiziari ai cittadini.

A quest'ultimo proposito, nella Relazione illustrativa dello schema di decreto (doc. 3), il Governo ritiene di poter affermare che "attualmente quella capillare presenza di un organo di giustizia sul territorio viene assicurata dal giudice di pace" e che, d'altra parte, la "necessità di assicurare in tutto il territorio nazionale una capillare presenza della figura del magistrato professionale (…) deve ritenersi (oggi) fortemente ridimensionata alla luce dello sviluppo delle vie di comunicazione e delle nuova possibilità offerte dall'informatica e dalla telematica", precisando di volersi con ciò riferire alla futura creazione di appositi "«sportelli della giustizia», che si presterebbero a essere installati al livello delle comunità locali e ad essere collegati agli uffici giudiziari di riferimento" e a mezzo dei quali "potrebbe essere garantita al cittadino, in modo agevole ed economico, la possibilità di fruire di quei servizi di certificazione e d'informazione che, nella maggior parte dei casi, costituiscono il più frequente motivo di accesso agli uffici giudiziari".

È fin troppo evidente che si tratta di affermazioni destituite di fondamento, poiché, da un lato, è stata fortemente ridotta (con il D.Lgs. n. 156/2012) la presenza sul territorio anche degli uffici del giudici di pace (essendone stati soppressi ben 667 su 846), i quali hanno oltretutto competenze diverse da quelle attribuite alle soppresse sezioni distaccate di tribunale; dall'altro, perché i fantomatici «sportelli della giustizia», allo stato attuale, non esistono, con l'ovvia conseguenza che, in attesa della loro istituzione (*dies incertus an* e *incertus quando*), la disposta riduzione degli uffici giudiziari determinerà inevitabilmente una situazione opposta a quella prefigurata dal Legislatore, rendendo l'accesso alla giustizia più disagevole ed oneroso per i cittadini.

In tal senso, del resto, si è espresso anche il C.S.M. nel parere rilasciato sullo schema del decreto legislativo (doc. 9) **segnalando "che, in taluni casi, la distanza chilometrica tra il nuovo Tribunale di riferimento e**

i Comuni del circondario più lontani da questo è particolarmente elevata in termini spaziali e di tempi di percorrenza" e che ciò potrebbe comportare "disagi organizzativi eccessivi sia per la popolazione, sia per il servizio giustizia".

Vengono così evidentemente violati, oltre all'art. 5 Cost., anche gli artt. 3, 24, 25 e 97 Cost., perché si consente che il diritto di difesa dei cittadini, il diritto alla prossimità degli uffici giudiziari (principio del giudice naturale) ed il principio del buon andamento della P.A siano diversamente garantiti sul territorio nazionale, privando taluni cittadini dei livelli minimi essenziali del servizio giustizia.

L'illegittimità costituzionale determinata dalla violazione dei suddetti parametri inficia gli artt. 1 e 2 del d.lvo n. 155/2012 (che dispongono, rispettivamente, la concreta soppressione o conservazione degli uffici giudiziari di primo grado ed il riassetto territoriale dei relativi circondari), nonché, in via consequenziale, gli artt. 3 e 4 (in quanto recanti norme di coordinamento), gli artt. 5, 6, 7 e 8 (poiché disciplinano problematiche conseguenti al riordino, quali il trasferimento del personale di magistratura, amministrativo e di polizia giudiziaria e le questioni di edilizia giudiziaria) e l'art. 9 (il quale contiene una disposizione meramente transitoria, come tale funzionalmente collegata al riordino disposto dagli artt.1 e 2).

6) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 1, 2, 5, 6, 7 (ED IN VIA CONSEQUENZIALE DEGLI ARTT. 3, 4 E 9) DEL D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER ASSENZA DI COPERTURA FINANZIARIA IN VIOLAZIONE DELL'ART. 81 COST.

Ponendosi in linea col criterio direttivo stabilito dall'art. 1, comma 2, lett. q), l. n. 148/2011, l'art. 10 del d.lvo n. 155/2012 dispone: "*Dal presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. All'attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*".

Raccogliendo l'indicazione del Legislatore delegante, il Legislatore

delegato ha dunque ritenuto di poter operare una revisione della geografia giudiziaria attraverso una riforma c.d. "a costo zero". Sennonché, come si è già avuto modo di osservare *supra sub* II), al n. 6), a proposito della corrispondente previsione della legge delega, si tratta di un'affermazione utopistica, poiché al riordino delle circoscrizioni giudiziarie sono inevitabilmente collegati dei costi.

Basti pensare alla necessità di operare il trasloco dei fascicoli e delle dotazioni materiali di interi uffici giudiziari, alla quale si dovrà far fronte esternalizzando il servizio a ditte appaltatrici, giacché gli uffici non potranno certo provvedervi con il proprio personale e con propri mezzi di trasporto.

D'altra parte, le strutture degli uffici accorpanti potrebbero non essere in grado di "ospitare" il personale ed il mobilio trasferito, con conseguente necessita di acquistare ovvero prendere in locazione nuovi immobili da adibire a sede degli uffici soppressi, sopportando i relativi costi.

E lo stesso è a dirsi per il trasferimento del personale amministrativo e di magistratura dagli uffici soppressi a quelli accorpanti, non potendosi escludere che, in base alle previsioni dei contratti collettivi, sia necessario corrispondere ai medesimi indennità o retribuzioni aggiuntive a causa del coattivo spostamento della sede di lavoro.

È pertanto evidente, non solo che sarà necessario sostenere dei costi per rendere possibile l'effettivo accorpamento degli uffici, ma anche che questi costi rischiano di essere notevolmente superiori agli ipotizzati risparmi di spesa derivanti dalla riduzione del numero complessivo delle strutture giudiziarie.

Sarà sufficiente riportare, a tal proposito e con specifico riferimento al caso che ci occupa, quanto osserva il **Consiglio giudiziario della Corte di Appello di Bari, nel parere del 16.7.2012** (doc. 4) in merito agli accorpamenti previsti all'interno del distretto di competenza. In quella sede, infatti, si evidenzia che "**il palazzo di giustizia di Foggia** – nonostante le attuali consistenti scoperture in organico – **non dispone gli spazi sufficienti per ospitare gli archivi, i magistrati e il personale amministrativo già oggi in**

servizio" (pag. 2).

Di conseguenza, prosegue il parere del Consiglio giudiziario, "la soppressione di tutte le sezioni distaccate dei Tribunali di Bari, Foggia e Trani e **la soppressione anche del Tribunale e della Procura di Lucera non comporterà alcuna riduzione di costi**, perché da un lato saranno dismessi e lasciati al loro presumibile destino di abbandono gli immobili demaniali (statali o comunali) in cui sono attualmente sistemate le diverse sezioni distaccate da sopprimere; **dall'altro lato costringerà i Comuni di Bari, Foggia e Trani ad acquistare ovvero più verosimilmente a prendere in locazione un cospicuo numero di stabili** ove allocare i magistrati (togati e onorari) e il personale amministrativo e UNEP provenienti dalle sopprimende sezioni distaccate, pagando lauti canoni ai rispettivi proprietari". **Infatti, gli immobili adibiti al servizio giustizia in tali Comuni sono "di per sé insufficienti ad ospitare il personale attualmente ivi in servizio e, conseguentemente, non potranno ospitare anche i fascicoli, i magistrati e il personale amministrativo e UNEP provenienti** dalle sopprimende sezioni distaccate e – **per quanto riguarda Foggia – dal Tribunale e dalla Procura di Lucera**" (pag. 4).

D'altra parte, è lo stesso art. 10 del d.lvo n. 155/2012 ad ammettere, in realtà, che il riordino delle circoscrizioni giudiziarie comporterà degli oneri per le casse pubbliche, laddove fa riferimento alla necessità di provvedere all'attuazione "*nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*", precisazione che non avrebbe ragion d'essere ove non vi fossero costi da sostenere. Lo stesso Legislatore delegato, dunque, si contraddice, poiché ammette che l'attuazione della riforma implicherà degli oneri a carico della finanza pubblica che, nascendo dal provvedimento, sono evidentemente "oneri nuovi", diversamente da quanto affermato nel primo periodo dell'art. 10.

Ora, **ai sensi dell'art. 81, comma 4, Cost., ogni "*legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*"** (previsione

oggi collocata, con formulazione pressoché identica, nel terzo comma dell'art. 81 Cost., cosi come modificato, con decorrenza dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, dall'art. 1, l. cost. n. 1/2012)

Come detto, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie implica dei costi certi e si sarebbero perciò dovuti individuare i fondi necessari a garantirne la copertura finanziaria

A tal riguardo, il Legislatore delegato ha cercato di aggirare l'ostacolo facendo riferimento, nella Relazione illustrativa dello schema di decreto (doc. 3), a consistenti risparmi di spesa che deriverebbero dal previsto riordino degli uffici giudiziari di primo grado e che ammonterebbero a "complessivi […] Euro 2.889.597 per l'anno 2012, Euro 17.337.581 per l'ano 2013 e 31.358.999 per l'anno 2014, determinati con riferimento alle sole spese di gestione e di funzionamento delle strutture" soppresse.

Ora, a parte il fatto che in nessun modo sono stati resi noti i metodi di calcolo di tali asseriti risparmi di spesa (sicché è lecito dubitare della veridicità dei dati forniti dal Governo), è comunque evidente che non si può garantire la copertura finanziaria di costi certi e immediati mediante l'indicazione di eventuali ed ipotetici risparmi di spesa attesi per il futuro, poiché ciò significa, di fatto, eludere il disposto costituzionale sopra richiamato.

Nell'ambito del d.lvo n. 155/2012 sono perciò costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 81 Cost, gli artt. 1 e 2 (con riferimento ai costi derivanti dalla concreta soppressione o conservazione degli uffici giudiziari di primo grado e dal riassetto territoriale dei relativi circondari) e gli artt. 5, 6 e 7 (con riferimento ai costi derivanti dal trasferimento del personale di magistratura, amministrativo e di polizia giudiziaria), nonché, in via consequenziale, gli artt. 3 e 4 (in quanto recanti norme di coordinamento) e l'art. 9 (il quale contiene una disposizione meramente transitoria, come tale funzionalmente collegata al riordino disposto dagli artt.1 e 2).

IV) ECCESSO DI POTERE E VIOLAZIONE DI LEGGE: ILLEGITTIMITÀ

DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO PER ILLOGICIITÀ E MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA E PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 9, COMMA 2, E 11 DEL D.LVO N. 155/2012.

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui Codesto Ecc.mo Giudice non ritenesse fondati i molteplici profili di illegittimità derivata denunciati *supra sub* II) e III), dovrà comunque pronunciarsi l'annullamento del provvedimento impugnato poiché questo appare inficiato da eccesso di potere e, in ogni caso, non rispetta la disciplina transitoria dettata dal d.lvo n. 155/2012.

Come già rilevato, il d.lvo in esame è entrato in vigore "*il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale*" (art. 11, comma 1), cioè il 13 settembre 2012, ma **l'efficacia delle sue disposizioni in materia di riordino delle circoscrizioni giudiziarie** (artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 7) **è stata differita al decorso di "*dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto*"** (comma 2) e, dunque, **al 13 settembre 2013**.

Il Presidente del Tribunale di Lucera, col decreto n. 114 del 16.10.2012 (doc. 1), ha invece ritenuto di rendere immediatamente operativa la soppressione del medesimo Tribunale e delle due sezioni distaccate di Apricena e Rodi Garganico, imponendo che le iscrizioni a ruolo delle controversie con prima udienza fissata per una data successiva al 13 settembre 2013 debbano essere effettuate già oggi presso gli uffici dell'accorpante Tribunale di Foggia, al punto che è stato imposto alle cancellerie degli uffici sopprimendi di non accettare tali iscrizioni.

Così disponendo, il provvedimento impugnato appare inficiato, innanzitutto, da un evidente eccesso di potere per illogicità e manifesta ingiustizia della decisione di trasferire presso la sede centrale di Foggia parte del carico di lavoro degli uffici di Lucera senza contemporaneo trasferimento del personale e delle risorse necessarie a gestirlo, con la conseguenza che si avrà un significativo peggioramento del servizio offerto ai cittadini.

Ma ancora più evidente, nel caso di specie, è la violazione di legge del

provvedimento impugnato *sub specie* di mancata osservanza del differimento di efficacia disposto dal citato art. 11 del D.Lgs. n. 155/2012, nonché della disciplina transitoria dettata dall'art. 9, comma 2, ove si prevede espressamente che "***Fino alla data di cui all'articolo 11, comma 2, il processo si considera pendente davanti all'ufficio giudiziario destinato alla soppressione***".

Ora, è noto che la pendenza di un giudizio è determinata dalla notifica dell'atto introduttivo ovvero dal suo deposito, mentre non ha alcun rilievo al riguardo la data della prima udienza.

Alla luce del chiaro dettato normativo dell'art. 9, comma 2, d.lvo n. 155/2012, è perciò evidente che gli atti introduttivi notificati o depositati sino al 13 settembre 2013 comportano – ancorché la prima udienza sia eventualmente fissata per una data successiva – la radicazione e la pendenza del giudizio presso gli uffici destinati alla soppressione e non presso gli uffici accorpanti, sicché i primi e non i secondi devono provvedere all'iscrizione a ruolo della controversia.

Il provvedimento impugnato, oltre ad essere inficiato da eccesso di potere, è dunque illegittimo anche per violazione di legge e dovrà essere annullato anche per questo motivo.

ISTANZA CAUTELARE

1) Sussistenza dei pressupposti.

La richiesta di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato è giustificata, per quanto attiene il *fumus boni iuris*, dai vizi di legittimità che sono stati illustrati con i motivi di ricorso.

È però altrettanto evidente che, per garantire un regolare corso della giustizia secondo la legalità delle procedure legislative ed i principi del decentramento e dell'eguale accesso alla giustizia per tutti i cittadini, si impone la sospensione in via cautelare del provvedimento impugnato per garantire il retto corso dei processi già iniziati e di quelli che dovranno iniziare.

In tal senso, sotto il profilo del *periculum in mora* – oltre ai disagi

organizzativi che deriverebbero dall'immediato trasferimento presso la sede di Foggia dei carichi di lavoro sopravvenuti degli uffici del circondario di Lucera – viene altresì in rilievo l'esigenza di evitare che le controversie siano iscritte a ruolo dinanzi ad un giudice territorialmente incompetente e di scongiurare che gli avvocati ricorrenti, operanti nel circondario di Lucera, siano costretti a recarsi a Foggia per procedere alle iscrizioni a ruolo, sopportando inutilmente e ingiustamente i costi diretti ed indiretti della trasferta. Pregiudizio evitabile, con ogni evidenza, solo attraverso la sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati.

2) Rapporti con le sollevate eccezioni di illegittimità costituzionale ed istanza di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale.

L'illegittimità derivata del provvedimento impugnato impone di richiedere l'intervento della Corte Costituzionale, affinché dichiari costituzionalmente illegittime le previsioni di legge che il medesimo provvedimento intende attuare.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 della l. n. 57/1983, i ricorrenti sollevano pertanto in via incidentale le questioni di legittimità costituzionale individuate *supra sub* II) e III), chiedendo la remissione degli atti alla Corte costituzionale.

La non manifesta infondatezza delle questioni prospettate emerge chiaramente dai motivi di ricorso sin qui illustrati, così come è pacifica la rilevanza di tali questioni nel presente giudizio, dal momento che, per valutare la (il)legittimità dell'atto impugnato, Codesto Ecc.mo Giudice deve utilizzare come parametro di riferimento proprio le disposizioni sulle quali si appuntano i dubbi di legittimità costituzionale dei ricorrenti.

Si fa solo presente, a conferma della sussistenza dei presupposti per l'incidente di costituzionalità**,** che il TAR Sardegna, investito di analogo ricorso, ha avuto modo assai di recente di affermare che "*alcune delle prospettate questioni di costituzionalità, pur nella varietà dei parametri*

evocati, appaiono (impregiudicata la decisione nel merito del ricorso) rilevanti e meritevoli di approfondito esame" (*cfr.*, TAR Sardegna, Sez. I, ord. n. 351 del 31/10/2012 - doc. 10).

Ciò premesso, appare doveroso osservare che l'istanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale non deve pregiudicare, in virtù dei tempi necessari allo svolgimento dell'incidente di costituzionalità, **le esigenze cautelari dei ricorrenti**.

Va chiarito, innanzitutto, che nessun dubbio può porsi sulla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare. Come la Corte costituzionale ha più volte affermato, infatti, **il giudice può rimettere la questione *"sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce"*** (così, *ex plurimis*, ord. n. 25/2006; ord. 161/2008; ord. 393/2008; sent. n. 151/2009; ord. 307/2011).

E ***"la* potestas judicandi *non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al* fumus boni juris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale"*** (cfr. Corte cost. ord. n. 25/2006, ma anche in sentt. n. 444/1990; n. 367/1991; nn. 24, 30 e 359 del 1995; n. 183/1997 e n. 4/2000).

La Consulta dimostra così di aver chiara la necessità di armonizzare la tutela dei diritti, in special modo quella cautelare, con l'esigenza che sull'incostituzionalità sia lei stessa a pronunciarsi. In tali ipotesi, non concedere la cautela significherebbe negare effettività di tutela proprio a quei diritti e interessi che soffrono le offese più odiose: quelle che derivano da un contrasto addirittura con i principi sanciti nella Costituzione.

Lo ha compreso il Giudice amministrativo, il quale ha chiarito che "*al fine di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi, ove ne ricorrano i presupposti, con il principio di effettività giurisdizionale, non può escludersi, quando gli interessi in gioco lo richiedano, una forma limitata di controllo diffuso che consente la concessione del provvedimento di sospensione, rinviando alla fase del merito, al quale il provvedimento cautelare è strumentalmente collegato, il controllo della Corte costituzionale, con effetti* erga omnes" (così Cons. St., Ad. plen., ord. 20 dicembre 1999, n. 2, e in senso conforme Cons. St., ord. 28 settembre 1999, n. 1769).

Nella medesima prospettiva, il Supremo Consesso Amministrativo ha ancora più chiaramente affermato che "***al giudice adito in sede cautelare, non può precludersi****, se non a costo di rendere non effettiva e frustranea la tutela giurisdizionale,* ***in presenza di censure di illegittimità derivanti da norme sulle quali ricade un sospetto di incostituzionalità*** *[…]* ***il potere di disapplicare,*** **medio tempore,** ***gli atti normativi in questione e di provvedere alla ammissione con riserva fino all'esito del giudizio di costituzionalità***" (Cons. St, ord. 29 luglio 2004, n. 3486).

Dunque, non è impossibile, né infrequente, che il giudice *a quo* conceda la tutela cautelare, seppur – come detto – mediante provvedimento provvisorio da confermare o revocare una volta concluso il giudizio di costituzionalità. Così è avvenuto, ad esempio, di recente, in materia di fecondazione assistita (v. Corte cost. sent. 151/2009), di diritti elettorali (Corte cost. sent. n. 236/2010) e di aperture commerciali domenicali (v. T.A.R. Veneto, ord. 23.02.2012 su r.g. n. 167/2012). Si auspica pertanto analoga decisione da parte di Codesto Ecc.mo Giudice onde evitare la sostanziale frustrazione delle esigenze cautelari dei ricorrenti.

****** **** ******

Alla luce di quanto esposto, i ricorrenti, *ut supra* rappresentati, difesi e

domiciliati, con riserva di ulteriormente produrre, dedurre e documentare, rassegnano le seguenti

CONCLUSIONI

"Piaccia a Codesto Ill.mo Tribunale Amministrativo per la Puglia

- in ***via cautelare, sospendere provvisoriamente gli effetti del provvedimento impugnato e, quindi,*** *– previa declaratoria della rilevanza e non manifesta infondatezza delle diverse questioni di legittimità costituzionale evidenziate nel corpo del presente ricorso e previo rinvio degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 L. 11/3/1953 n. 87* – ***disporne la sospensione con provvedimento cautelare definitivo****;*

- nel merito, disporre l'annullamento del provvedimento impugnato*.*

Con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese e con rifusione del contributo unificato.

*

I difensori chiedono fin d'ora di essere sentiti nella Camera di Consiglio che sarà fissata per la discussione dell'istanza cautelare presentata.

*

Si producono in via documentale:

1) Copia del decreto del Presidente del Tribunale di Luvcera n. 114 del 16 ottobre 2012 (provvedimento impugnato);
2) Articolo di A. GALLETTI, *La nuova geografia giudiziaria a rischio di incostituzionalità,* in *Temi romana,* n. 1.2.3/2012;
3) Schema del d.lvo n. 155/2012 sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari e del CSM con relative relazioni;
4) Parere del Consiglio giudiziario della Corte di Appello di Bari del 16.7.2012;
5) Parere della Commissione giustizia della Camera dei Deputati sullo schema del futuro d.lvo n. 155/2012;
6) Parere della Commissione giustizia del Senato della Repubblica sullo

schema del futuro d.lvo n. 155/2012;

7) Comunicato stampa congiunto del Ministero dell'Interno e della DDA di Bari dell'11.8.2012;
8) Relazione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lucera del 9.8.2012;
9) Parere del CSM sullo schema del futuro d.lvo n. 155/2012;
10) TAR Sardegna, Sez. I, ord. 351 del 31/10/2012;
11) ….;

*

Ai sensi e per gli effetti delle disposizioni sul contributo unificato, si dichiara che esso ammonta ad euro 600,00.

Con la massima osservanza.

Napoli - Padova - Roma - Bari, lì 12 dicembre 2012

avv. Giovanni D'Innella — avv. prof. Giuseppe Abbamonte

avv. Prof. Mario Bertolissi — avv. Giuseppe Colavitti

RELATE DI NOTIFICA

Avv. GIUSEPPE A. MADEO
27029 VIGEVANO-C.so G. Garibaldi n. 39
Tel. 0381/312306-312307 – Fax 0381/90020

TRIBUNALE CIVILE DI VIGEVANO

SEZIONE LAVORO

RICORSO CAUTELARE ANTE CAUSAM EX ART. 700 C.P.C. CON RICHIESTA DI CONCESSIONE DEL PROVVEDIMENTO INAUDITA ALTERA PARTE E CONTESTUALE ISTANZA DI RIMESSIONE DEGLI ATTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

nell'interesse di

_____, nato a _____ il _____ (C.F.: _____) e residente a _____-Via _____n. __;

_____, nato a _____ il _____ (C.F.: _____) e residente a _____-Via _____n. __;

_____, nato a _____ il _____ (C.F.: _____) e residente a _____-Via _____n. __;

tutti rappresentati e difesi, congiuntamente e disgiuntamente, dagli ***Avvocati e Professori Giuseppe ABBAMONTE*** (C.F.: BBM GPP 23C17 F839S; pec giuseppeabbamonte@pec.giuffre.it) del Foro di Napoli e ***Mario BERTOLISSI*** (C.F.: BRT MRA 48T28 L483I; pec mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it) del Foro di Padova, nonché dagli ***Avvocati Giuseppe COLAVITTI*** (C.F.: CLV GPP 70L27 B354I; pec giuseppe.colavitti@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma, ***Elena Cotta*** (C.F.: CTT LNE 65L63 L872W; pec e.cotta@vigevano.pecavvocati.it) del Foro di Vigevano e ***Giuseppe A. MADEO*** (C.F.: MDA GPP 58L06 E678B; pec giuseppeantoniomadeo@vigevano.pecavvocati.it) del Foro di Vigevano, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Vigevano-C.so Garibaldi n. 39, Tel. 0381/312306 – 312307 - Fax 0381/90020;

- ricorrenti -

CONTRO

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (C.F.: 80184430587), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma-Via Arenula n. 70, obbligatoriamente patrocinato per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano ed ivi domiciliato presso la relativa sede in Milano-Via Carlo Freguglia n. 1;

CORTE D'APPELLO DI MILANO (C.F.: 80131770150), in persona del Presidente in carica, con sede in Milano-Via Carlo Freguglia n. 1, obbligatoriamente patrocinata per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano ed ivi domiciliata presso la relativa sede in Milano-Via Carlo Freguglia n. 1;

PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI MILANO (C.F.: 80157390156), in persona del Procuratore Generale in carica, con sede in Milano-Via Carlo Freguglia, n. 1, obbligatoriamente patrocinata per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano ed ivi domiciliata presso la relativa sede in Milano-Via Carlo Freguglia n. 1;

- resistenti -

per l'impugnazione

- dell'accordo sindacale siglato presso il Ministero della Giustizia in data 09.10.2012 (doc. 1);

- della nota del Ministero della Giustizia prot. n. 5116 del 15.10.2012 (doc. 2);

- della nota congiunta della Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Milano (prot. n. 6188/PG/2012) e della Corte d'Appello di Milano (prot. n. 7550/CD/2012) del 19.10.2012 (doc. 3);

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

FATTO

I ricorrenti hanno in essere un rapporto di pubblico impiego alle dipendenze del Ministero della Giustizia e prestano la propria attività lavorativa, con varie qualifiche, presso il Tribunale di Vigevano (doc. 4), presidio giudiziario destinato alla soppressione e all'accorpamento col Tribunale di Pavia nell'ambito di una generale riorganizzazione degli uffici e delle circoscrizioni giudiziarie operata dal d.lvo n. 155/2012.

Col presente ricorso i lavoratori impugnano in via cautelare alcuni provvedimenti adottati dal Ministero della Giustizia e, su delega di quest'ultimo, dalla Corte d'Appello di Milano e dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello di Milano, con i quali si è inteso regolare, in pretesa esecuzione della disciplina recata dal citato d.lvo n. 155/2012, il trasferimento del personale amministrativo in servizio presso gli uffici sopprimendi agli altri uffici preservati dalla soppressione.

In attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge 14/9/2011, n. 148 – disposizione introdotta *ex novo* in sede di conversione del decreto legge 13/8/2011, n. 138 – il d.lvo n. 155/2012 ha infatti previsto la soppressione di 31 tribunali (con annesse procure e uffici NEP) non situati in comuni capoluogo di provincia – tra questi, come detto, il Tribunale di Vigevano – nonché l'eliminazione di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale, provvedendo poi a ridisegnare i confini della competenza territoriale degli uffici giudiziari "superstiti" e a stabilire le regole per la redistribuzione tra i medesimi del personale di magistratura, amministrativo e di polizia giudiziaria assegnato agli uffici giudiziari oggetto di

soppressione.

Con riferimento, in particolare, al trasferimento del personale amministrativo, l'art. 5, comma 6, del d.lvo n. 155/2012 stabilisce che "*Il personale amministrativo assegnato agli uffici giudiziari e alle sezioni distaccate soppressi entra di diritto a far parte dell'organico dei tribunali e delle procure della Repubblica presso il tribunale cui sono trasferite le funzioni,* ***anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze***".

Si deve inoltre considerare che, ai sensi dell'art. 11 del d.lvo in esame, quest'ultimo è entrato in vigore "*il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale*" (comma 1), ma l'efficacia delle sue disposizioni in materia di riordino delle circoscrizioni giudiziarie – ivi comprese quelle relative al trasferimento del personale amministrativo – è stata differita al decorso di "*dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto*" (comma 2), cioè al 13 settembre 2013.

In tale contesto normativo – comprendente altresì il d.lvo n. 156/2012, che ha operato la revisione delle circoscrizioni giudiziarie con riferimento agli uffici dei giudici di pace e che è stato anch'esso adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148/2011 – il Ministero della Giustizia ha ritenuto di dover far fronte nell'immediato alla necessità di ricollocare il personale "perdente posto" in conseguenza della riforma della geografia giudiziaria.

In questa prospettiva, in data 09.10.2012 l'Amministrazione datrice di lavoro ha concluso con le OO.SS un accordo sulla mobilità interna del personale (doc. 1) avente "validità esclusivamente limitata alla procedure conseguenti la revisione delle circoscrizioni giudiziarie di cui all'art. 1, comma 2, della legge

14 settembre 2011, n. 148" (art. 1) e volto ad individuare i criteri e le modalità di riassegnazione del personale amministrativo in servizio negli uffici giudiziari sopprimendi.

L'accordo prevede, all'uopo, l'attivazione di una prima procedura di interpello interna a ciascun distretto ed il successivo espletamento di due interpelli nazionali.

L'interpello distrettuale, pur essendo rivolto "a tutto il personale assegnato in pianta organica agli uffici giudiziari soppressi del distretto come individuati dai decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012", viene limitato alla copertura dei soli posti vacanti negli uffici del distretto preservati dalla soppressione: la relativa procedura – che viene delegata ai Presidenti di Corte d'Appello ed ai Procuratori Generali di ciascun distretto, i quali sono tenuti ad esaurirla entro il 30 novembre 2012 – è perciò destinata a concludersi con la formazione di graduatorie per ciascun ufficio "in caso di disponibilità manifestate in numero superiore ai posti da coprire" (art. 2).

L'accordo prevede poi che, all'esito delle procedure di interpello interne a ciascun distretto, venga "pubblicato, entro il 31 gennaio 2013, un interpello nazionale limitato agli uffici che presentano una grave scopertura rispetto alla scopertura media nazionale" (art. 8) e che, nei trenta giorni successivi al suo esaurimento, venga attivato un secondo interpello nazionale "a copertura delle ulteriori vacanze di organico indipendentemente dall'indice di scopertura degli uffici interessati" (art. 10).

Il Ministero della Giustizia, con nota prot. n. 5116 del 15.10.2012 (doc. 2), ha quindi dato avvio alla ricollocazione del personale "perdente posto" prefigurata dal citato accordo, invitando i Presidenti delle Corti d'Appello ed i

Procuratori Generali dei vari distretti “ad indire congiuntamente, nell’ambito del distretto, un interpello tra tutto il personale in servizio negli Uffici interessati dalla soppressione (all. 1) per la presentazione della domanda di trasferimento per i posti vacanti negli uffici di cui allegato elenco (all. 2) secondo le modalità ed i criteri di cui all’accordo sulla mobilità interna del personale siglato in data 9 ottobre 2012 con le Organizzazioni Sindacali”.

Ne è seguita la nota congiunta della Procura Generale della Repubblica presso la Corte d’Appello di Milano (prot. n. 6188/PG/2012) e della Corte d’Appello di Milano (prot. n. 7550/CD/2012) del 19.10.2012 (doc. 3), con cui sono stati pubblicati i posti vacanti (*rectius*: i soli posti vacanti discrezionalmente individuati dall’Amministrazione centrale nell’allegato 1 della testé citata nota prot. n. 5116/2012) nelle piante organiche degli uffici del distretto di Milano preservati dalla soppressione e si è concesso termine sino al 3 novembre 2012 per la presentazione delle istanze di trasferimento in quelle sedi da parte dei dipendenti attualmente in servizio presso gli uffici del distretto destinati alla soppressione.

Mentre i ricorrenti _____, _____ e _____ hanno presentato domanda di trasferimento nei limiti e nei posti indicati dall’interpello distrettuale, tutti gli altri ricorrenti non hanno presentato alcuna domanda e le graduatorie sono state pubblicate il 23-24.11.2012.

Ora, è evidente che le procedure di interpello attivate dalle Amministrazioni resistenti, pur rimettendo formalmente la ricollocazione del personale “perdente posto” ad una domanda di trasferimento dei lavoratori interessati, finiscono di fatto per costringere quest’ultimi ad accettare uno spostamento forzoso della sede di lavoro, poiché impongono al personale in servizio

presso gli uffici sopprimendi di scegliere (in tempi assai ristretti) tra l'assegnazione ad altro ufficio del distretto (nei limiti della disponibilità di posti vacanti) ovvero, terminato l'interpello distrettuale ed in mancanza di utile collocazione nelle relative graduatorie, ad un ufficio situato al di fuori del distretto.

Le iniziative assunte dall'Amministrazione datrice di lavoro per ricollocare il personale "perdente posto" in conseguenza della soppressione degli uffici giudiziari prefigurata dalla l. n. 148/2011 (e poi concretamente attuata, per quanto qui interessa, dal d.lvo n. 155/2012) appaiono peraltro illegittime per un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, il potere organizzativo esercitato dal Ministero della Giustizia (e, su delega di quest'ultimo, dal Presidente della Corte d'Appello di Milano e dal Procuratore Generale di Milano) risulta gravemente viziato alla fonte, perché scaturisce e si fonda su disposizioni legislative che si pongono in contrasto con molteplici norme della Costituzione: in questa prospettiva, si farà perciò valere l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati sulla scorta di numerose eccezioni di illegittimità costituzionale aventi ad oggetto le previsioni contenute nella legge di delega (l. n. 148/2011) e nel decreto delegato (d.lvo n. 155/2012) che hanno operato la riforma della geografia giudiziaria, chiedendo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 della l. n. 57/1983, che le relative questioni vengano sollevate in via incidentale dinanzi alla Corte Costituzionale.

Sotto altro profilo, le procedure di interpello attivate dalle Amministrazioni resistenti contrastano con la disciplina dettata dallo stesso d.lvo n. 155/2012 in tema di trasferimento del personale amministrativo in servizio presso gli

uffici sopprimendi (art. 5, comma 6) e, inoltre, non rispettano il termine di differimento dell'efficacia della riforma previsto dall'art. 11 del d.lvo citato, sicché si denuncerà, con separato motivo, anche la violazione di legge che inficia i provvedimenti impugnati, rendendoli vieppiù illegittimi.

Rebus sic stantibus, le ricorrenti intendono opporsi al trasferimento forzoso dalla propria sede di lavoro a cui, di fatto e illegittimamente, le costringono le procedure di interpello attivate dalle Amministrazioni resistenti e agiscono pertanto in giudizio per veder annullati/disapplicati i provvedimenti impugnati e per vedere accertato il loro diritto a continuare a svolgere la propria attività lavorativa presso il Tribunale di Vigevano.

Tuttavia, poiché durante il tempo necessario a far valere le proprie ragioni in via ordinaria queste resterebbero pregiudicate in maniera irreparabile dall'esaurimento delle illegittime procedure di interpello, si chiede a Codesto Ecc.mo Giudice di assicurarne la tutela in via cautelare *ex* art. 700 c.p.c. per i di seguito esposti motivi di

DIRITTO

I) SULLA GIURISDIZIONE E SULLA COMPETENZA DELL'ECC.MO GIUDICE ADITO.

Per mero scrupolo, si evidenzia come la presente controversia rientri nella generale devoluzione "*al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro,* [di] *tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*" prevista dall'art. 63, comma 1, del d.lvo n. 165/2001.

La presente impugnazione cautelare, infatti, ha ad oggetto provvedimenti assunti dalle Amministrazioni resistenti per disciplinare la mobilità del

personale, materia che, rientrando nella gestione “ordinaria” del rapporto di pubblico impiego, non involge poteri di imperio della P.A. datrice di lavoro, parificata sul punto al datore di lavoro privato.

Ne consegue, pacificamente, la giurisdizione dell’A.G.O. e la competenza *ratione materiae* del Giudice del Lavoro.

II) ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI: ECCEZIONI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL’ART. 1, COMMI 2, 3, 4, 5, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148 PER CONTRASTO CON GLI ARTICOLI 3, 5, 24, 25, 72, 76, 77, 81, 97 E 108 COST.

Come accennato, l’operazione di riorganizzazione degli uffici giudiziari prende le mosse da una delega legislativa inserita *ex novo* all’interno di una legge di conversione di un precedente decreto-legge.

Infatti, con la Legge 14/9/2011, n. 148, veniva convertito in legge, con modificazioni, il d.l. n. 138/2011, recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, ed in detta sede di conversione è stata conferita - attraverso un emendamento approvato con voto di fiducia - la delega al governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio delle sedi giudiziarie.

In particolare, al primo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011, si disponeva la conversione in legge, con modificazioni, del citato decreto legge n. 138/2011.

Al secondo comma dello stesso art. 1, sempre della legge di conversione n. 148/2011, si disponeva che il governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 d.l. 6/7/2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15/7/2011, n. 111, fosse delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data

di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per organizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa ed incremento di efficienza con l'osservanza di principi e criteri direttivi indicati nelle lettere da a) a q) del medesimo secondo comma.

La legge n. 148/2011 affidava inoltre alla riforma il compito di realizzare "*il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti*" (art. 1, comma 3) e stabiliva alcune disposizioni peculiari relativamente all'*iter* che avrebbe dovuti seguirsi per l'adozione del decreti legislativi attuativi (preventiva acquisizione dei pareri del CSM e delle competenti commissioni di Camera e Senato; possibilità per il Governo di adottare, con il medesimo *iter* e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, decreti integrativi e correttivi entro due anni dall'esercizio della delega: art. 1, commi 4 e 5), prevedendo, infine, la propria entrata in vigore per il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (art. 1, comma 6).

Le disposizioni della legge di delega appaiono costituzionalmente illegittime per contrasto con numerosi parametri costituzionali.

Innanzitutto, l'*iter* seguito dal Parlamento per conferire la delega al Governo non può dirsi rispettoso delle norme costituzionali sulla produzione delle fonti e contrasta, in particolare, con gli artt. 72, 77 e 108 della Costituzione, non essendo consentito dal nostro ordinamento l'inserimento *ex novo* di una delega legislativa in sede di conversione di un decreto legge.

In secondo luogo, i principi e i criteri direttivi, ai quali si è inteso vincolare il Legislatore delegato, da un lato, **risultano in buona parte evanescenti e generici**, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.; dall'altro,

impongono talora limiti irragionevoli, arbitrari o contraddittori, con conseguente violazione della parità di trattamento tra consociati (art. 3 Cost.), del principio del decentramento amministrativo (art. 5 Cost.), del diritto di difesa dei cittadini (art. 24 Cost.), del principio di prossimità del giudice (art. 25 Cost.) e del principio del buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.).

Da ultimo, la legge delega non prevede i mezzi per far fronte agli oneri economici inevitabilmente correlati alla riforma della geografia giudiziaria che si propone di realizzare e risulta perciò approvata in palese violazione dell'art. 81, comma 4, Cost.

Si formulano, pertanto, le seguenti eccezioni di illegittimità costituzionale, da considerarsi come altrettanti motivi di illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati:

1) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMI 2, 3, 4, 5, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON L'ART. 72 COST.

Appare palese, innanzitutto, la **violazione dell'art. 72, comma 4, Cost.**, ai sensi del quale "*la procedura normale di esame e approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge […] di delegazione legislativa […]*".

Tale disposizione sancisce una **c.d. riserva d'assemblea**, imponendo che determinati disegni di legge, tra cui quelli di delegazione legislativa, siano approvati dal *plenum* di ciascuna Camera secondo il procedimento ordinario descritto dal primo comma dello stesso art. 72 Cost., cioè mediante previo passaggio in Commissione c.d. referente e successiva discussione, approvazione articolo per articolo e votazione finale da parte dell'intera

assemblea.

La *ratio* della norma è dunque quella di escludere che i disegni di legge di delegazione legislativa possano essere approvati attraverso procedimenti speciali, che vedano limitato o escluso l'intervento dell'assemblea plenaria: ne consegue, con ogni evidenza, l'illegittimità di una delega legislativa che fosse conferita attraverso il procedimento per Commissione c.d. redigente (art. 96 Reg. Camera; art. 42 Reg. Senato) o deliberante (art. 72, comma 3, Cost.), così come attraverso "*procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza*" (art. 72, comma 2, Cost.).

In quest'ultima categoria rientra, senz'altro, anche il procedimento di conversione in legge di un decreto legge, trattandosi di un *iter* peculiare e accelerato che si giustifica in considerazione della (e, dunque, a condizione che vi sia) necessità e urgenza di provvedere.

Sarà sufficiente osservare, a tal proposito, che il disegno di legge di conversione di un decreto legge deve essere presentato alle Camere il giorno stesso dell'emanazione dell'atto normativo urgente. Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere prevedono inoltre norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

Si tratta di ritmi procedurali che, con ogni evidenza, rendono il procedimento di conversione in legge di un decreto legge cosa ben diversa dalla "*procedura normale di esame e approvazione diretta*" dei

disegni di legge di delegazione legislativa imposta dall'art. 72, comma 4, Cost.

Non si può trascurare, d'altra parte, che gli atti legislativi delegati costituiscono una fonte particolare nel nostro ordinamento, rappresentando, al pari dei decreti legge, un'eccezione "razionalizzata" al principio della separazione dei poteri.

Infatti, si consente al Governo di adottare simili atti con forza di legge **solo in presenza di un controllo del Parlamento**: controllo che è successivo nel caso dei decreti legge (dovendo intervenire entro sessanta giorni la legge di conversione) ed è invece precedente nel caso dei decreti legislativi, dovendo questi scaturire da una legge di delega dal contenuto tipico, che deve indicare oggetto, tempi e criteri del potere legislativo eccezionalmente conferito al Governo (art. 76 Cost.).

Se cosi è, evidentemente, a maggior ragione deve escludersi la possibilità che una delega legislativa sia conferita in sede di conversione in legge di un decreto legge.

Il disegno di legge di conversione, infatti, appartiene alla competenza riservata del Governo e la sua approvazione, nel caso di specie, è stata pure accompagnata dalla questione di fiducia, sicché, in palese violazione dell'art. 72, comma 4, Cost., non vi è stata alcuna discussione e delibazione parlamentare in ordine ai contenuti della delega sulla riorganizzazione giudiziaria, che il Governo ha sostanzialmente conferito a sé stesso, azzerando il ruolo del Parlamento e violando la *ratio* dell'eccezione al principio della separazione dei poteri.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 2 a 5, della

legge n. 148/2011 per contrasto con l'art. 72 Cost.

2) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMI 2, 3, 4, 5, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON L'ART. 77 COST.

Il conferimento di una delega legislativa al Governo in sede di conversione in legge di un decreto legge è incostituzionale anche per violazione dell'art. 77 Cost., come si ricava agevolmente dall'esame della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di decretazione d'urgenza.

In proposito sono note le pregresse perplessità della Corte Costituzionale sulla sindacabilità delle premesse della necessità ed urgenza una volta convertito in legge il decreto legge e, ancora, sui limiti alla presentazione di emendamenti in sede di conversione (emendamento che interessa, nella specie, la delega per la riorganizzazione giudiziaria).

Tuttavia, tali perplessità possono dirsi oggi superate, avendo la Consulta chiarito la propria posizione al riguardo.

Innanzitutto, dopo una iniziale ritrosia, la Corte ha ritenuto di poter sindacare la «*evidente mancanza*» dei presupposti di necessità ed urgenza (e di poter fondare su tale carenza una dichiarazione di illegittimità costituzionale) non solo con riferimento alle disposizioni originariamente contenute nel testo di un decreto legge (sent. n. 29/1995), ma **anche rispetto alle norme successivamente aggiunte dal Parlamento attraverso emendamenti apportati al disegno di legge di conversione** e ciò in considerazione del fatto che, in sede di conversione, "*il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale*

titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge", **con la conseguenza che le disposizioni della legge di conversione devono costituire un *unicum* normativo con il decreto legge** e, "*in quanto tali, (…) non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso*" (sent. n. 171/2007).

In questa prospettiva, è agevole rilevare come **il conferimento della delega legislativa sulla riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie – essendo stato operato *ex novo* in sede di conversione di un decreto legge attraverso un apposito emendamento alla relativa legge di conversione – non possa dirsi caratterizzato da necessità ed urgenza**.

Innanzitutto, per ragioni di carattere testuale, poiché le ragioni di urgenza poste a base del decreto legge convertito (d.l. n. 138/2011) non sono ripetute nella legge di conversione, la quale, anzi, si limita a richiamare le finalità di un precedente decreto legge (d.l. n. 98/2011), già oggetto di conversione con altra legge (l. n. 111/2011).

In secondo luogo, e soprattutto, per ragioni di ordine logico e concettuale, poiché l'urgenza del provvedere non si concilia con la previsione di una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi "*entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge*": **l'attribuzione di una delega legislativa, in altri termini, esclude di per sé l'urgente necessità di disciplinare la materia delegata e, pertanto, non può trovare spazio in una legge di conversione di un decreto legge**.

Ma vi è di più, perché la Corte costituzionale ha in seguito ulteriormente precisato il proprio orientamento in materia di poteri di emendamento

esercitabili dal Parlamento in sede di conversione di un decreto legge e ha chiarito che, a prescindere dalla sussistenza di ragioni di necessità ed urgenza, **non possono comunque trovare spazio in una legge di conversione** – proprio perché essa deve costituire un *unicum* col precedente atto di decretazione del Governo – **emendamenti "eterogenei" rispetto alla normativa introdotta in via d'urgenza, cioè disposizioni aggiunte che siano totalmente estranee, per oggetto e finalità, al decreto legge convertito** (sent. n. 22/2012).

Orbene, anche sotto questo profilo, risulta evidente l'incostituzionalità della delega sulla revisione della geografia giudiziaria conferita *ex novo* in sede di conversione del d.l. n. 138/2011, trattandosi per l'appunto di norma aggiunta "eccentrica" ed eterogenea rispetto all'atto urgente oggetto di conversione, con la quale si introduce (*recte* si attribuisce al Governo il compito di introdurre) una normativa a regime del tutto slegata dalle contingenti situazioni particolari che il decreto legge convertito (d.l. n. 138/2011) ha inteso affrontare dettando "*misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*".

Non sarà fuori luogo osservare, a tal proposito, che il contrasto con i principi ricavabili dall'art. 77 Cost. è stato ampiamente sottolineato dai primi commentatori della riforma (doc. 5) e che di esso si erano avveduti anche i tecnici della stessa Assemblea legislativa al punto che, nel *dossier* della Camera dei Deputati n. 317 del 8.9.2012 (Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale), è stato precisato come il Comitato per la legislazione abbia costantemente ritenuto che *"..l'inserimento in un disegno di legge di conversione di disposizioni di carattere sostanziale,*

soprattutto se recanti disposizioni di delega, non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge", **tant'è che nel Parere reso dallo stesso Comitato per la legislazione nella seduta dell'8.9.2011, proprio con riferimento al testo della legge n. 148/2011, era stata avanzata la condizione che "*siano soppresse le disposizioni di cui ai commi da 2 a 5 – volte a conferire una delega al governo in materia di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari* – *in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione di un decreto-legge l'inserimento al suo interno di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se recante disposizioni di delega, integrandosi in tal caso, come precisato in premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lett. a) della legge n. 400 del 1988*".

In conclusione, nella fattispecie appare evidente come sia stato compiuto un vero e proprio **"stravolgimento" del sistema delle fonti di produzione normativa** delineato nella Costituzione, che qui è stato "invertito" e "piegato" per giustificare esigenze certamente diverse da quelle di straordinaria necessità ed urgenza che, invece, sono le sole che possono legittimare il ricorso al decreto legge.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 2 a 5, della legge n. 148/2011 per contrasto con l'art. 77 Cost.

3) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMI 2, 3, 4, 5, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON L'ART. 108 COST.

La riorganizzazione giudiziaria attuata col D.Lgs. n. 155/2012 – oltre a comportare, per le ragioni che si sono ampiamente evidenziate, una palese violazione degli articoli 72 e 77 Cost. – sembra porsi in contrasto anche con l'art. 108 Cost., ai sensi del quale "*Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge*".

A tal proposito, il sottoscritto patrocinio non ignora la giurisprudenza della Corte costituzionale che ritiene rispettata la riserva di legge *ex* art. 108 Cost. anche quando la materia sia regolata da un atto avente forza di legge.

Tuttavia, ove si consideri che la norma è volta a tutelare l'indipendenza della Magistratura dagli altri poteri dello Stato e, in particolare, dal potere esecutivo, non appare irragionevole ritenere, in via interpretativa, che i Padri Costituenti abbiano voluto assegnare al solo Parlamento gli interventi legislativi concernenti la magistratura e l'ordinamento giudiziario ed abbiano, quindi, inteso porre una riserva di legge formale ordinaria in *subiecta materia*, tale da implicare l'inammissibilità di una disciplina della medesima contenuta in atti aventi forza di legge provenienti dal Governo.

Accedendo a tale opzione interpretativa, si deve concludere per l'illegittimità costituzionale delle previsioni contenute nell'art. 1, commi da 2 a 5, della legge n. 148/2011 anche per contrasto con l'art. 108 Cost., in quanto esse affidano la revisione delle circoscrizioni giudiziarie ad un atto del Governo avente forza di legge.

4) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMA 2, LETT. B), C), D) ED L), DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON L'ART. 76 COST.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della delega conferita al

Governo per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie è rappresentato dalla genericità ed indeterminatezza di taluni principi e criteri direttivi che avrebbero dovuto vincolare l'azione del Legislatore delegato.

Come la Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare sin dalle sue prime pronunce "*l'art. 76 Cost. indica i limiti entro cui può essere conferito al Governo l'esercizio della funzione legislativa. Per quanto la legge delegante sia a carattere normativo generale, ma sempre vincolante per l'organo delegato, essa si pone in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono […] a circoscrivere il campo della delegazione sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono […]. Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale*" (sent. n. 3/1957).

Dunque, per consolidata giurisprudenza costituzionale, l'indicazione di principi e criteri direttivi vincolanti per il Legislatore delegato rappresenta un elemento essenziale della legge di delega, essendo volta a delimitare la discrezionalità del potere esecutivo nell'adozione di un atto avente forza di legge e, così, ad impedire l'usurpazione del potere legislativo da parte del Governo.

In questa prospettiva, alla totale assenza, nella legge di delega, di principi e criteri direttivi deve essere equiparata la genericità ed indeterminatezza di quest'ultimi, poiché principi e criteri eccessivamente generici ed indeterminati, di fatto, non fungono da limite al Legislatore delegato e

consentono a quest'ultimo di legiferare in maniera sostanzialmente arbitraria, contravvenendo alla *ratio* dell'art. 76 Cost.

A tale riguardo, la Consulta ha evidenziato, in particolare, che "*il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega*" (sent. n. 68/1991; in senso conforme sent. n. 340/2007), con la conseguenza che "***la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche** o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione **oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato***" (sent. n. 158/1985).

Questa è, per l'appunto, la situazione che si verifica per taluni principi e criteri direttivi contenuti nella delega per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie (art. 1, comma 2, l. n. 148/2011).

Ci si riferisce, in particolare, ai parametri evocati dalla lett. b) – che imponeva al Legislatore delegato di "*ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*") – **ai quali si riportano *per relationem* anche le previsioni delle lettere d) ed l)** (secondo cui il Legislatore delegato avrebbe dovuto, rispettivamente,

"*procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi, nel rispetto dei criteri di cui alla lettera b)*" e "*prevedere la riduzione degli uffici del giudice di pace dislocati in sede diversa da quella circondariale, da operare tenendo in specifico conto, in coerenza con i criteri di cui alla lettera b), dell'analisi dei costi rispetto ai carichi di lavoro*"), **nonché, implicitamente, le previsioni della lett. c)**, poiché il riassetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali avrebbe dovuto conformarsi a quello dei tribunali, salva la "*possibilità di accorpare più uffici di procura anche indipendentemente dall'eventuale accorpamento dei rispettivi tribunali*".

Come ci si avvede facilmente, quelli indicati dalla lett. b) – e richiamati, esplicitamente o implicitamente, dalle lettere c), d) ed l) – non sono principi e criteri direttivi, ma piuttosto **parametri di "genere" insuscettibili di vincolare l'azione del Legislatore delegato**.

La legge di delega, infatti, si limita ad elencare una serie di indici (estensione territoriale; numero di abitanti; carichi di lavoro e indici delle sopravvenienze; specificità territoriale del circondario anche in relazione ala situazione infrastrutturale; tasso di impatto della criminalità organizzata; razionalizzazione del servizio giustizia nelle aree metropolitane), senza in alcun modo specificare quale rilievo avrebbe dovuto attribuirvi il Governo e, anzi, affidando espressamente a quest'ultimo l'individuazione di "*criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto*" dei suddetti indici.

In buona sostanza, il concreto significato degli indicati principi e criteri direttivi è stato lasciato al libero apprezzamento del Legislatore delegato, che ha così potuto legiferare arbitrariamente (ad esempio, considerando gli indici elencati

dalla legge delega talora sulla scorta del dato medio, talaltra in base al loro valore assoluto), ragion per cui è stata, di fatto, svuotata di contenuto e resa inconsistente la loro funzione garantistica di limite all'esercizio del potere legislativo da parte del Governo.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lett. b), c), d) ed l), della legge n. 148/2011 per contrasto con l'art. 76 Cost.

5) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMA 2, LETT. A) ED F), DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 3, 5, 24, 25 E 97 COST.

Da un punto di vista generale, la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie prefigurata dalla legge delega si caratterizza *ab origine* come operazione di riduzione del numero complessivo degli uffici giudiziari, tendenzialmente concentrati nei comuni capoluogo di provincia (art. 1, comma 2, lett. a), l. n. 148/2011), al dichiarato scopo "*di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza*".

Ora, posto che l'efficienza dell'azione amministrativa è data dal rapporto tra la sua efficacia e la sua economicità, è evidente che perseguire l'obiettivo di una riduzione dei costi significa agire esclusivamente sul denominatore di tale rapporto; ed è altrettanto evidente che, anche in presenza di una minor efficacia dell'azione amministrativa (il numeratore del rapporto), si può comunque avere un guadagno complessivo in termini di efficienza ove il suo minor costo, cioè la sua maggior economicità, sia più che proporzionale rispetto alla perdita di efficacia.

Sul rapporto costi/benefici della riforma ci si soffermerà *infra*, all'atto di denunciare il contrasto della legge delega (e del d.lvo n. 155/2012) con l'art.

81 Cost.

In questa sede, invece, preme piuttosto evidenziare che l'efficacia dell'azione amministrativa deve comunque garantire dei livelli minimi essenziali di prestazione e che ciò è tanto più vero nel caso degli uffici giudiziari, i quali rendono ai singoli cittadini ed alla collettività intera un servizio di fondamentale importanza, assicurando l'effettività dell'ordinamento democratico e delle sue regole.

Ad avviso dei ricorrenti, pertanto, l'incostituzionalità della disposta revisione delle circoscrizioni giudiziarie non deriva solo dall'*iter* procedimentale seguito per l'attribuzione della delega legislativa al Governo e dalla genericità dei principi e criteri direttivi ivi contenuti, ma si ricollega altresì alla violazione di diritti inviolabili dei cittadini e di principi fondamentali della Costituzione, che vengono sostanzialmente negati.

Innanzitutto, risulta palese la violazione dell'art. 5 Cost., perché secondo detta norma "*la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione all'esigenza dell'autonomia e del decentramento*".

Ora, in Italia esistevano fino agli anni '90 del secolo scorso Preture, Tribunali e Corti d'Appello, oltre che la Corte di Cassazione, per quel che riguarda l'autorità giudiziaria ordinaria cui si riferisce l'impugnato decreto delegato.

Il decentramento dell'amministrazione giudiziaria era sostanzialmente realizzato attraverso le Preture, che avevano come circoscrizione il mandamento, comprendente o grandi comuni o un certo numero di piccoli

comuni, secondo le condizioni geografiche e le Preture erano oltre 1000.

Con la l. 19/2/98 n. 51 furono attribuite ai tribunali le cause pendenti davanti ai Pretori e furono create, laddove vi erano le Preture, le sezioni distaccate di tribunale che in certo modo conservavano il decentramento giudiziario ed offrivano il vantaggio di unificare i giudici di primo grado, migliorando, sotto il profilo della certezza della competenza, l'accessibilità della giustizia al popolo.

La legge delega n. 148/2011, invece, riduce il riordino delle circoscrizioni giudiziarie ad un'operazione di concentrazione degli uffici giudiziari finalizzata al conseguimento di (ipotetici) risparmi di spesa, trascurando del tutto la metodologia del decentramento. Si è così dimenticato il significato "costituzionale" della presenza decentrata della giustizia sul territorio dello Stato ai fini dell'aggregazione delle formazioni sociali e della fruibilità per tutti i cittadini del servizio giustizia, che ora sempre più si va allontanando sia per gli accorpamenti degli uffici, che vengono unificati nelle città di grandi e medie dimensioni, sia per gli aumentati costi della giustizia, con cui si persegue, di fatto, l'obiettivo di decongestionare gli uffici giudiziari disincentivando i cittadini a farvi ricorso.

Il che si traduce in un sostanziale peggioramento del servizio giustizia ed in una palese violazione dell'art. 5 Cost. per quanto prevede il decentramento dei servizi che dipendono dallo Stato, quale appunto il servizio giustizia**.**

Sotto diverso, ma collegato, angolo prospettico, la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie prefigurata dall'art. 1, comma 2, l. n. 148/2011, evidenzia marcati profili di irragionevolezza, i quali, da un lato, si pongono in contrasto con gli artt. 3, 24, 25 Cost. – che garantiscono a tutti, in condizioni

di eguaglianza di fatto, e non solo a tutti i cittadini delle città medie e grandi, il diritto di agire in giudizio per la tutela di qualsiasi interesse giuridicamente rilevante, accordando come diritto inviolabile la difesa in ogni stato e grado del procedimento ed assicurando ai non abbienti i mezzi per agire davanti ad ogni giurisdizione, e il diritto a non essere distolti dal giudice naturale – e, dall'altro, comportano altresì la violazione del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione sancito dall'art. 97 Cost..

Così, ***la scelta di concentrare il riordino dei presidi giudiziari di primo grado "nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011"*** (art. 1, comma 2, lett. a), l. n. 148/2011) a prescindere dalla loro collocazione ed estensione territoriale, dal numero di abitanti, dal carico di lavoro degli uffici interessati, etc., ***non considera che tali località non sempre assicurano la necessaria "centralità" rispetto al territorio di riferimento*** (col conseguente rischio che grandi territori restino sprovvisti di uffici giudiziari, in violazione del principio di prossimità del giudice), né che, d'altra parte, l'articolazione provinciale italiana è assai multiforme, ragion per cui, nelle aree geografiche caratterizzate da numerose province limitrofe di piccole dimensioni, le possibili operazioni di riorganizzazione degli uffici giudiziari sono risultate immotivatamente limitate rispetto a quelle realizzabili in altre zone del territorio nazionale, generando evidenti disparità di trattamento tra cittadini.

E ciò appare ancora più assurdamente irragionevole ove si consideri che la legge di delega ha fatto riferimento alla qualifica di città capoluogo di provincia "al 30 giugno 2011" nella consapevolezza che, a breve distanza di tempo, sarebbe stata operata (come poi in effetti avvenuto col recentissimo

D.l. 5/11/2012, n. 188, recante “Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane”, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 31.10.2012 e pubblicato sulla GURI n. 259 del 6-11-2012) una profonda riorganizzazione anche dell’articolazione provinciale comportante una drastica riduzione del numero delle province e, per quanto qui interessa, dei comuni capoluogo, i cui tribunali sono stati tuttavia preservati ab origine dalla soppressione.

Analogamente, la c.d. “regola del tre”, cioè il necessario mantenimento di almeno tre tribunali in ciascun distretto di corte d’appello (art. 1, comma 2, lett. f), l. n. 148/2011), **appare lesiva dei principi di uguaglianza e di proporzionalità**, poiché impone un numero minimo di uffici giudiziari a prescindere dall’estensione territoriale del distretto e dal numero di abitanti, generando illegittime disparità di trattamento tra cittadini in ragione del luogo di residenza.

Vengono così evidentemente violati, oltre all’art. 5 Cost., anche gli artt. 3, 24, 25 e 97 Cost., perché si consente che il diritto di difesa dei cittadini, il diritto alla prossimità degli uffici giudiziari (principio del giudice naturale) ed il principio del buon andamento della P.A siano diversamente garantiti sul territorio nazionale, privando taluni cittadini dei livelli minimi essenziali del servizio giustizia.

Ne consegue l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, lett. a) ed f), della legge n. 148/2011 per contrasto con i suddetti parametri costituzionali.

6) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL’ART. 1, COMMA 2, DELLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148, PER ASSENZA DI COPERTURA FINANZIARIA IN VIOLAZIONE DELL’ART. 81 COST.

L’art. 1, comma 2, l. n. 148/2011, colloca tra i principi e criteri direttivi della

delega legislativa la previsione per cui "*dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*" (lett. q).

Negli intenti del Legislatore delegante, dunque, la revisione della geografia giudiziaria è stata concepita come riforma c.d. "a costo zero" e non è stato, perciò, previsto alcun stanziamento di fondi per darvi attuazione.

Sennonché, come dimostrano altre analoghe esperienze precedenti, le riforme a costo zero o sono inefficaci (cioè non perseguono il fine che si propongono) oppure non sono tali, perché implicano comunque la necessità di sopportare dei costi.

Ciò è tanto più vero nel caso di specie ove si consideri che la delega legislativa aveva ad oggetto la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, operazione estremamente complessa che, essendo destinata ad incidere profondamente sulle strutture dell'organizzazione amministrativa giudiziaria, non potrebbe certo realizzarsi a costo zero.

Basti pensare alla necessità di operare il trasloco di fascicoli, mobilio, postazioni informatiche, etc., di interi uffici giudiziari, alla quale si dovrà far fronte esternalizzando il servizio a ditte appaltatrici e sopportando i relativi costi, giacché gli uffici non potranno certo provvedervi con la propria dotazione di personale e di mezzi di trasporto. D'altra parte, le strutture degli uffici accorpanti potrebbero non essere in grado di "ospitare" il personale ed il mobilio trasferito, con conseguente necessita di acquistare ovvero prendere in locazione nuovi immobili da adibire a sede degli uffici soppressi, sopportando anche in tal caso i relativi costi.

L'art. 1, comma 2, della l. n. 148/2011 non considera in alcun modo queste

incomprimibili voci di spesa e non si preoccupa di reperire ed individuare i fondi necessari per sostenerle. Ne consegue che tale disposizione è costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost., ai sensi del quale ogni "*legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*" (previsione oggi collocata, con formulazione pressoché identica, nel terzo comma dell'art. 81 Cost., cosi come modificato, con decorrenza dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, dall'art. 1, l. cost. n. 1/2012).

III) ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI: ECCEZIONI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE DISPOSIZIONI DEL D.LVO N. 155/2012 PER CONTRASTO CON GLI ARTICOLI 3, 5, 24, 25, 76, 77, 81, 97 COST.

In attuazione della delega legislativa di cui all'art. 1, comma 2, l. n. 148/2011, sono stati adottati il d.lvo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero) ed il d.lvo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace).

Per quanto qui interessa, il d.lvo n. 155/2012 ha disposto (art. 1) la soppressione di 31 tribunali (con annesse procure e uffici NEP) non situati in comuni capoluogo di provincia – tra questi, come detto, il Tribunale di Vigevano – nonché l'eliminazione di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale, elencando gli uffici soppressi in apposita tabella allegata al decreto. L'art. 2 si preoccupa invece di ridefinire il perimetro dei circondari degli uffici conservati, modificando o sopprimendo le corrispondenti tabelle allegate al r.d. n. 12/1941 (Ordinamento Giudiziario).

Vengono quindi dettate delle disposizioni di coordinamento (artt. 3 e 4) volte a conformare al nuovo assetto della geografia giudiziaria alcune previsioni e alcune tabelle allegate alla legge n. 354/1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e al d.p.r. n. 757/1951 (Revisione delle piante organiche degli uffici giudiziari e istituzione delle sedi di corte di assise).

Un successivo gruppo di norme disciplina il trasferimento agli uffici giudiziari superstiti dei magistrati, del personale amministrativo e del personale di polizia giudiziaria assegnati agli uffici soppressi (artt. 5, 6, 7) e si preoccupa di affrontare i problemi di "edilizia giudiziaria" determinati dalla riforma (art. 8).

Da ultimo, viene dettata una disciplina transitoria sulla tenuta delle udienze negli uffici soppressi (art. 9) in considerazione del differimento di efficacia stabilito per l'attuazione concreta della riforma sulla geografia giudiziaria (art. 11) e viene prevista altresì una "clausola di invarianza" (art. 10) volta ad imporre che da tale attuazione non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Le previsioni contenute nel d.lvo n. 155/2012, che si sono sopra sinteticamente riportate, si fondano su valutazioni di singole e specifiche situazioni concrete da parte del Legislatore delegato, il quale ha provveduto ad individuare nominativamente gli uffici giudiziari da sopprimere.

Per tale ragione il d.lvo n. 155/2012 ben può definirsi una c.d. "legge-provvedimento", avendo un contenuto particolare e concreto analogo a quello di un provvedimento amministrativo. Con la non irrilevante differenza, rispetto a quest'ultimo, che il rango legislativo del "provvedimento" in questione impedisce una sua diretta impugnazione dinanzi al giudice amministrativo da

parte dei soggetti che ne abbiano subito concretamente l'incidenza nell'ambito della propria sfera giuridica.

Proprio per tale ragione, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare nella sentenza n. 267/2007, richiamando anche la propria precedente giurisprudenza, che "*in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 185 del 1998, n. 153 del 1997), **la legge-provvedimento è […] soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità** (sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, nn. 153 e 2 del 1997), **essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore**. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia […] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)*".

Di conseguenza, ribadisce la Consulta nella successiva sentenza n. 270/2010, "***la legittimità di questo tipo di leggi va, in particolare, «valutata in relazione al loro specifico contenuto»** (sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995) **e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione** (sentenza n. 137 del 2009)*".

Appare quindi necessario ripercorrere brevemente il percorso "logico" seguito dal Legislatore delegato per operare, nei termini che si sono in precedenza descritti, il riassetto numerico e territoriale dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero.

Soccorre, in proposito, la Relazione illustrativa dello schema di decreto sottoposto al parere delle commissioni parlamentari di Camera e Senato

(doc. 6), dalla quale si apprende che, per procedere alla riorganizzazione degli uffici giudiziari, si è cercato innanzitutto di stimare il c.d. "valore-standard" dell'ufficio intangibile, cioè di individuare la dimensione minima ottimale che i tribunali esistenti avrebbero dovuto presentare per essere preservati dalla soppressione.

Per compiere tale operazione, il Legislatore delegato ha valorizzato il limite dell'intangibilità dei tribunali provinciali sancito dall'art. 1, comma 2, lett. a), della legge di delega, osservando che "la legge, che in astratto consentirebbe la riduzione di 57 tribunali non aventi sede in città capoluogo, non avrebbe (…) potuto non contemplare, quale ipotetica discriminante, il valore mediamente emergente dall'ambito degli uffici dalla stessa preservati dalla riduzione".

Partendo da tale assunto, il modello ideale di ufficio giudiziario intangibile è stato pertanto ricostruito in base alla dimensione "media" che caratterizza i tribunali provinciali (ad eccezione di quelli avente sede nei 5 circondari provinciali metropolitani di Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo, poiché questi presentano caratteristiche dimensionali peculiari che avrebbero "inquinato" il dato statistico) e si sono quindi sottoposti i tribunali non provinciali ipoteticamente sopprimibili ad una "prova di resistenza" rispetto a tale modello ideale, preservando dalla soppressione effettiva quelli che presentassero almeno un parametro dimensionale conforme alla media dei tribunali provinciali non metropolitani.

Si è così provveduto a calcolare il dato medio dei 103 tribunali provinciali non metropolitani relativo alla consistenza della popolazione residente (363.769 abitanti), alle sopravvenienze (18.094 procedimenti), alla pianta organica

(virtuale) di magistrati (28 unità). Per quanto concerne i carichi di lavoro, non si è preso in considerazione il dato relativo al numero medio di procedimenti pendenti, ma si è fatto riferimento, invece, alla produttività media annua *pro capite* degli uffici (rapporto tra il numero di procedimenti definiti e numero di magistrati in pianta organica), così da stabilire quanti procedimenti, in media, è in grado di definire ogni anno un magistrato dell'ufficio (638,4).

Quest'ultimo dato, peraltro, non è stato utilizzato direttamente come criterio di resistenza a sé stante (cioè per sopprimere tribunali non provinciali caratterizzati da una produttività media *pro capite* inferiore), bensì per far scendere da 28 a 20 il numero minimo di magistrati in pianta organica di cui un ufficio non provinciale avrebbe dovuto disporre per essere preservato dalla soppressione.

Sulla scorta degli indicati valori medi relativi ai tribunali provinciali non metropolitani, la prova di resistenza condotta sugli altri uffici giudiziari di primo grado aveva originariamente indotto il Legislatore delegato a preannunciare la soppressione di 37 tribunali, di 38 procure e di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale.

Una volta ipotizzata tale riduzione del numero degli uffici giudiziari di primo grado, il Legislatore delegato, in attuazione della delega, aveva quindi operato il riassetto territoriale dei tribunali "superstiti", provinciali e non, al fine di assicurare tra tali uffici "la maggiore omogeneità possibile per numero di abitanti, estensione territoriale, carichi di lavoro e indice delle sopravvenienze".

Nel ridisegnare i confini dei circondari degli uffici accorpanti si è dato rilievo, dunque, anche al dato del "territorio", non considerato ai fini

dell'individuazione dei tribunali sopprimendi, per cercare di uniformare il più possibile l'area di competenza di ogni ufficio superstite all'estensione territoriale media dei 103 tribunali provinciali non metropolitani (2.169 Km quadrati).

Va pertanto sottolineato come, a differenza dei parametri utilizzati per ridurre il numero degli uffici giudiziari (popolazione residente, sopravvenienze, pianta organica virtuale di magistrati, produttività media), il parametro dell'estensione territoriale non sia stato considerato un "criterio di resistenza", in grado di preservare dalla soppressione i tribunali non provinciali che presentassero un dato medio superiore a quello dei tribunali provinciali non metropolitani, essendosi osservato nella Relazione, a tal proposito, che "soltanto una valutazione globale e bilanciata dei parametri può garantire una corretta decisione in ordine agli uffici giudiziari da sopprimere o da mantenere e che, ovviamente, non può ritenersi sufficiente a garantire la permanenza della singola struttura l'esistenza di un solo parametro superiore al modello".

Solo una volta acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari e del C.S.M., in parziale accoglimento delle indicazioni ivi contenute (ma non di quelle relative al Tribunale di Vigevano), il succitato elenco di uffici giudiziari sopprimibili ipotizzato dal Governo **è stato "filtrato" attraverso gli ulteriori parametri di carattere "valutativo" indicati dalla legge di delega** ("*specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale*" e "*tasso d'impatto della criminalità organizzata*"), operazione che ha indotto il Governo, in sede di definitiva approvazione del d.lvo n. 155/2012, a disporre il mantenimento di

altri 6 tribunali con relative procure, nonché della procura del Tribunale di Giugliano in Campania (ridenominato Tribunale di Napoli nord), rimanendo viceversa immutata la decisione di chiusura degli altri 31 tribunali non provinciali, con relative procure, e di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale.

Dunque, anche i parametri della dotazione infrastrutturale delle singole zone del territorio della Repubblica e dell'incidenza sulle medesime di associazioni malavitose non sono stati considerati criteri di resistenza, essendo state in buona parte disattese le osservazioni dei numerosi organismi istituzionali (Commissioni parlamentari, CSM, Procure della Repubblica, Direzioni Distrettuali Antimafia, etc.) che avevano segnalato al Governo alcune strutture giudiziarie meritevoli di conservazione in ragione di esigenze locali afferenti, per l'appunto, a *deficit* infrastrutturali del circondario ovvero alla necessità di assicurare un adeguato contrasto alla criminalità organizzata ivi insediata.

In ragione delle considerazioni che precedono, si possono evidenziare molteplici profili di incostituzionalità delle previsioni contenute nel d.lvo n. 155/2012.

La prima, ovviamente, è l'illegittimità consequenziale che deriva dai profili di incostituzionalità della legge di delega denunciati *supra sub* II).

Sono poi ravvisabili alcuni vizi di incostituzionalità che inficiano autonomamente il d.lvo n. 155/2012 e, in particolare, una serie violazioni dell'art. 76 Cost. *sub specie* di eccessi delega per mancato o scorretto utilizzo dei principi e dei criteri direttivi – pur generici e indeterminati, come si è visto *supra sub* II), n. 4) – stabiliti dal Legislatore delegante.

Infine, appaiono ascrivibili alle previsioni del d.lvo n. 155/2012 le medesime censure di incostituzionalità già spiegate nei confronti dell'art. 1, comma 2, l. n. 148/2011, per contrasto con gli articoli 3, 5, 24, 25, 81 e 97 Cost., che verranno perciò qui riproposte per denunciare nello specifico l'irragionevolezza della soppressione del Tribunale di Vigevano.

È appena il caso di evidenziare che l'illegittimità costituzionale consequenziale del decreto delegato potrebbe indurre la Corte costituzionale a dichiarare assorbiti gli autonomi profili di incostituzionalità che lo inficiano, ove venissero contestualmente sollevate dinanzi ad essa e poi accolte le questioni di legittimità costituzionale formulate *supra s ub* II) con riferimento alla legge di delega. Trattandosi di mera eventualità, peraltro, la circostanza non priva di rilievo le questioni di legittimità costituzionale relative al d.lvo n. 155/2012, che Codesto Ecc.mo Giudice, nella veste di giudice *a quo*, dovrà comunque rimettere alla Corte costituzionale ove le ritenga, come si auspica, non manifestamente infondate e rilevanti ai fini del presente giudizio.

Tanto premesso, si formulano le seguenti eccezioni di illegittimità costituzionale, da considerarsi come altrettanti motivi di illegittimità derivata del provvedimento impugnato:

1) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'INTERO D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER CONTRASTO CON L'ART. 77 COST.

Come detto, il d.lvo n. 155/2012 attua la delega legislativa contenuta nella legge n. 148/2011. L'incostituzionalità di quest'ultima, derivante dalle censure formulate *supra sub* II), determina tuttavia il venir meno della preventiva autorizzazione parlamentare e, di conseguenza, l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni recate dal d.lvo n. 155/2012 per contrasto con l'art. 77,

comma 1, Cost., ai sensi del quale "*il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria*".

2) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 1 E 2 (ED IN VIA CONSEQUENZIALE DEGLI ARTT. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9) DEL D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER CONTRASTO CON L'ART. 76 COST. – ECCESSO DI DELEGA PER MANCATO RISPETTO DEI PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI INDICATI DALL'ART. 1, COMMA 2, LETT. B), D) ED E), DELLA LEGGE N. 148/2011.

L'art. 1, comma 2, l. n. 148/2011 prescriveva che il Legislatore delegato, nell'attuare la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, dovesse:

- lett. b): "*ridefinire […] l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*";

- lett. d): "*procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale […] nel rispetto dei criteri di cui alla lettera b)*";

- **lett. e)**: **"*assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d), il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni*";**

Con riferimento a tali principi e criteri direttivi enunciati dal Legislatore

delegante, si evidenziano i seguenti eccessi di delega costituenti violazione dell'art. 76 Cost. e, dunque, altrettanti motivi di illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati.

· **Indebita differenziazione nella considerazione dei criteri direttivi**, perché, come si è visto, il Legislatore delegato ha attribuito un diverso peso ai principi e ai criteri enunciati dalla legge di delega. Ad alcuni di essi (popolazione residente, sopravvenienze, pianta organica virtuale di magistrati, produttività media) è stato assegnato il ruolo di filtri di resistenza in grado di determinare o escludere la soppressione di uffici giudiziari; viceversa, gli altri parametri (estensione territoriale, specificità territoriale del bacino d'utenza, situazione infrastrutturale, tasso di impatto della criminalità organizzata, razionalizzazione del servizio giustizia nelle aree metropolitane) non hanno avuto analogo ruolo determinante. Tale differenziazione non era stata in alcun modo prevista dalla legge di delega, che aveva collocato sul medesimo piano tutti i principi ed i criteri direttivi, ragion per cui la diversa ponderazione dei medesimi da parte del Legislatore delegato si configura come palese eccesso di delega.

· **Introduzione di criteri direttivi non contemplati dalla legge di delega**, perché il Legislatore delegato ha inserito tra i criteri di selezione degli uffici giudiziari il dato relativo alla pianta organica dei magistrati, non previsto dalla legge delega, oltretutto attribuendogli la veste di super-parametro, cioè di filtro di resistenza nel senso testé precisato. A ciò si aggiunga che si è fatto riferimento alla pianta organica "virtuale" dei magistrati, prescindendo dalla reale consistenza degli organici di magistratura degli uffici, con la conseguenza che, in maniera del tutto irragionevole, la riforma è stata

ispirata ad un criterio (non solo non previsto dalla legge delega, ma anche) astratto.

· **Erronea interpretazione del criterio direttivo concernente i "carichi di lavoro" e mancata considerazione dei carichi pendenti**. La legge di delega imponeva di operare il riassetto territoriale degli uffici giudiziari sulla scorta di criteri oggettivi e omogenei che avrebbero dovuto tener conto, tra le altre cose, "*dei carichi di lavoro*" (art. 1, comma 2, lett. b), l. n. 148/2011). Il Legislatore delegato ha tradotto in termini pratici tale indicazione considerando l'indice di produttività media annua *pro capite* degli uffici (rapporto tra il numero di procedimenti definiti e il numero di magistrati in pianta organica). Nella configurazione dell'ufficio "modello" è stata invece espressamente esclusa la rilevanza del dato relativo alle pendenze, in quanto legato – si legge nella relazione illustrativa – "a fattori locali e accidentali, storici e finanche talora puntuali ovvero esauriti nel tempo, che ne impediscono ogni decisivo impiego nell'operazione di riorganizzazione". A prescindere dalla condivisibilità o meno di tale scelta metodologica, essa non sembra uniformarsi alle indicazioni sul punto della legge di delega, perché la produttività media annua *pro capite* di un ufficio è concetto diverso da quello dei "carichi di lavoro" da cui l'ufficio stesso è gravato: la produttività, infatti, esprime la capacità di "smaltimento" dell'ufficio, cioè la quantità di procedimenti che, in media, ciascun magistrato al suo interno è in grado di definire; il carico di lavoro, invece, sembra evidentemente riferirsi all'arretrato, cioè al numero di procedimenti pendenti presso l'ufficio, e dunque, in senso relativo – ove si consideri il dato *pro capite* in relazione alla pianta organica dell'ufficio medesimo – alla quantità media di procedimenti assegnati a

ciascun magistrato. Il Legislatore delegato, sia pur spiegandone le ragioni, ha completamente trascurato questo dato nel condurre l'operazione di revisione territoriale degli uffici giudiziari e non ha perciò rispettato il vincolo posto in tal senso dalla legge di delega.

· **Sottovalutazione dei dati relativi al territorio, mancato riequilibrio delle competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici giudiziari limitrofi e mancata razionalizzazione del servizio giustizia nelle aree metropolitane**, perché il Legislatore delegato ha operato il riordino delle circoscrizioni giudiziarie senza tener conto (ove gli altri criteri "filtro" arbitrariamente individuati deponessero nel senso della soppressione di un ufficio) delle indicazioni della legge di delega relative alla necessità, da un lato, di considerare anche "*l'estensione territoriale degli uffici*" e la "*specificità territoriale del bacino d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale*", dall'altro "*di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*": tali criteri, infatti, non sono stati considerati a loro volta come criteri "filtro" in grado di immunizzare taluni uffici dalla soppressione, benché in alcuni casi proprio la conformazione del territorio di competenza di un ufficio sarebbe stata senz'altro ragione sufficiente, in relazione ai succitati parametri, ad imporne la conservazione. A tal proposito e con riferimento specifico al caso che qui interessa, non sarà fuori luogo osservare, ad esempio, come a favore del mantenimento del Tribunale di Vigevano si fossero pronunciate entrambe le Commissioni Giustizia di Camera e Senato nel parere reso sulle schema di decreto delegato predisposto dal Governo (docc. 7 e 8). In particolare, la Commissione Giustizia del Senato esprimeva l'auspicio che fossero "mantenuti in ragione del tasso di impatto della

criminalità organizzata, nonché della specificità territoriale del bacino d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, operando gli accorpamenti e le correzioni di seguito descritte, i seguenti tribunali: […] c) Vigevano […]". Analogamente, la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati metteva in risalto il mancato decongestionamento dell'area metropolitana di Milano ed invitava il Governo a riflettere sulla "razionalità dell'accorpamento in un unico circondario, quale quello del tribunale di Pavia, degli uffici giudiziari dei tribunali di Vigevano e Voghera nonché della sezione distaccata di Abbiategrasso, con una estensione territoriale complessiva superiore a 3.000 Kmq".

· **Indiscriminata soppressione delle sezioni distaccate di tribunale**, perché il Legislatore delegato avrebbe dovuto "*procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di Tribunale (…) nel rispetto dei criteri di cui alla lett. b)*", cioè tenendo conto "*dell'estensione territoriale, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*". Nell'attuare la delega, il Governo ha ritenuto di accedere alla prima opzione, cioè ha previsto la soppressione di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale esistenti, adducendo a sostegno della propria decisione – come si legge nella relazione illustrativa dello schema del futuro D.Lgs. n. 155/2012 – la constatazione di una generalizzata inefficienza dei suddetti presidi giudiziari e la convinzione che "oggi (…) le ragioni giustificatrici dell'esistenza (…) delle sezioni distaccate di tribunale ordinario,

rappresentate storicamente dalla pretesa esigenza, fortemente avvertita a livello locale, di avvicinare il più possibile la giustizia al cittadino, siano pressoché venute meno e, comunque, si prestino ad essere diversamente considerate". Anche in tal caso, a prescindere dalla condivisibilità o meno del giudizio espresso dal Legislatore delegato, risulta *per tabulas* che la riorganizzazione delle sezioni distaccate di tribunale è stata effettuata senza fare alcun riferimento ai criteri indicati, sia pur genericamente, dal Legislatore delegante, ai quali non è stato attribuito il benché minimo rilievo.

Riassumendo, l'operazione di riordino delle circoscrizioni giudiziarie posta in essere dal Legislatore delegato risulta inficiata, in relazione a ciascuno degli indicati profili, da altrettanti specifici eccessi di delega comportanti l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 76 Cost., degli artt. 1 e 2 del d.lvo n. 155/2012 (che dispongono, rispettivamente, la concreta soppressione o conservazione degli uffici giudiziari di primo grado ed il riassetto territoriale dei relativi circondari), nonché, in via consequenziale, degli artt. 3 e 4 (in quanto recanti norme di coordinamento), degli artt. 5, 6, 7 e 8 (poiché disciplinano problematiche conseguenti al riordino, quali il trasferimento del personale di magistratura, amministrativo e di polizia giudiziaria e le questioni di edilizia giudiziaria) e dell'art. 9 (il quale contiene una disposizione meramente transitoria, come tale funzionalmente collegata al riordino disposto dagli artt. 1 e 2).

3) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 1 E 2 (ED IN VIA CONSEQUENZIALE DEGLI ARTT. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9) DEL D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 3, 5, 24, 25 E 97 COST.

Come detto, l'art. 1 del d.lvo n. 155/2012 previsto la soppressione di 31 tribunali (con annesse procure e uffici NEP) non situati in comuni capoluogo di provincia – tra questi, come detto, il Tribunale di Vigevano – nonché l'eliminazione di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale, elencando gli uffici soppressi in apposita tabella allegata al decreto. Il successivo art. 2 ha invece operato il riassetto territoriale degli uffici preservati dalla soppressione, ridisegnando i confini dei relativi circondari attraverso la modifica e la soppressione delle corrispondenti tabelle allegate al r.d. n. 12/1941 (Ordinamento Giudiziario).

Tale operazione di revisione delle circoscrizioni giudiziarie presenta, oltre a quelli sin qui illustrati, alcuni ulteriori profili di incostituzionalità che si sono già evidenziati a proposito della legge delega e che il Legislatore delegato, se possibile, ha reso ancora più marcati.

Va ribadito, in particolare, che l'obiettivo di fondo della riforma è stato quello di conseguire un recupero di efficienza nel funzionamento degli uffici giudiziari sulla scorta di (ipotetici) risparmi di spesa derivanti dalla loro drastica riduzione, con ciò dimenticando che la giustizia costituisce un servizio pubblico essenziale e che la Repubblica è tenuta a garantirne, su tutto sul territorio, livelli prestazionali minimi.

In questa prospettiva, l'incostituzionalità della disposta revisione delle circoscrizioni giudiziarie si ricollega altresì alla violazione di diritti inviolabili dei cittadini e di principi fondamentali della Costituzione, che vengono sostanzialmente negati.

Innanzitutto, risulta palese la violazione dell'art. 5 Cost., perché secondo detta norma "*la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e*

promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione all'esigenza dell'autonomia e del decentramento".

Nel condurre l'operazione di riordino delle circoscrizioni giudiziarie il Legislatore delegato ha del tutto trascurato la metodologia del decentramento e si è così dimenticato del significato "costituzionale" della presenza decentrata della giustizia sul territorio dello Stato ai fini dell'aggregazione delle formazioni sociali e della fruibilità per tutti i cittadini del servizio giustizia, che ora sempre più si va allontanando sia per gli accorpamenti degli uffici, che vengono unificati nelle città di grandi e medie dimensioni, sia per gli aumentati costi della giustizia, con cui si persegue, di fatto, l'obiettivo di decongestionare gli uffici giudiziari disincentivando i cittadini a farvi ricorso.

Il che si traduce in un sostanziale peggioramento del servizio giustizia ed in una palese violazione dell'art. 5 Cost. per quanto prevede il decentramento dei servizi che dipendono dallo Stato, quale appunto il servizio giustizia**.**

Sotto diverso, ma collegato, angolo prospettico, **la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie posta in essere col d.lvo n. 155/2012 evidenzia marcati profili di irragionevolezza, i quali, da un lato, si pongono in contrasto con gli artt. 3, 24, 25 Cost.** – che garantiscono a tutti, in condizioni di eguaglianza di fatto, e non solo a tutti i cittadini delle città medie e grandi, il diritto di agire in giudizio per la tutela di qualsiasi interesse giuridicamente rilevante, accordando come diritto inviolabile la difesa in ogni stato e grado del procedimento ed assicurando ai non abbienti i mezzi per agire davanti ad ogni giurisdizione, e il diritto a non essere distolti dal giudice

naturale – e, **dall'altro, comportano altresì la violazione del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione sancito dall'art. 97 Cost..**

Così, **la scelta di concentrare il riordino dei presidi giudiziari di primo grado *"nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011"***, imposta dalla legge di delega (art. 1, comma 2, lett. a), l. n. 148/2011) a prescindere dalla loro collocazione ed estensione territoriale, dal numero di abitanti, dal carico di lavoro degli uffici interessati, etc., **non considera che tali località non sempre assicurano la necessaria "centralità" rispetto al territorio di riferimento** (col conseguente rischio che grandi territori restino sprovvisti di uffici giudiziari, in violazione del principio di prossimità del giudice), né che, d'altra parte, l'articolazione provinciale italiana è assai multiforme, ragion per cui, nelle aree geografiche caratterizzate da numerose province limitrofe di piccole dimensioni, le possibili operazioni di riorganizzazione degli uffici giudiziari sono risultate immotivatamente limitate rispetto a quelle realizzabili in altre zone del territorio nazionale, generando evidenti disparità di trattamento tra cittadini.

E ciò appare ancora più assurdamente irragionevole ove si consideri che la legge di delega ha fatto riferimento alla qualifica di città capoluogo di provincia "al 30 giugno 2011" nella consapevolezza che, a breve distanza di tempo, sarebbe stata operata (come poi in effetti avvenuto col recentissimo D.l. 5/11/2012, n. 188, recante *"Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane"*, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 31.10.2012 e pubblicato sulla GURI n. 259 del 6-11-2012) una profonda riorganizzazione anche dell'articolazione provinciale comportante una drastica riduzione del

numero delle province e, per quanto qui interessa, dei comuni capoluogo, i cui tribunali sono stati preservati *ab origine* dalla soppressione. Con la conseguenza, ad esempio, che è stata disposta la conservazione di uffici come il Tribunale di Isernia (in quanto comune capoluogo al 30 giugno 2011) che serve meno di 90.000 abitanti e che continuerà ad esistere benché la Provincia di Isernia sia destinata all'accorpamento con la Provincia di Campobasso, laddove il Tribunale di Vigevano, pur avendo un bacino di utenza pari quasi al triplo (245.292 abitanti), è stato soppresso in quanto non situato in comune capoluogo di provincia.

Analogamente, la c.d. "regola del tre", cioè il necessario mantenimento di almeno tre tribunali in ciascun distretto di corte d'appello imposto dalla legge delega (art. 1, comma 2, lett. f), l. n. 148/2011), **appare lesiva dei principi di uguaglianza e di proporzionalità**, poiché impone un numero minimo di uffici giudiziari a prescindere dall'estensione territoriale del distretto e dal numero di abitanti, generando illegittime disparità di trattamento tra cittadini in ragione del luogo di residenza.

Basti pensare al fatto che il d.lvo n. 155/2012, esistendo solo tre tribunali nel distretto di Cagliari, ha dovuto conservare il Tribunale di Lanusei che ha un bacino d'utenza (60.039 abitanti) pari a circa un sesto di quello del Tribunale di Vigevano.

Ancora, sono stati mantenuti i tre tribunali (Campobasso, Isernia e Larino) del distretto di Campobasso che servono una popolazione totale di 314.560 abitanti, laddove l'accorpamento dei Tribunali di Vigevano e Voghera al Tribunale di Pavia costringerà quest'ultimo e unico ufficio a soddisfare la domanda di giustizia di una popolazione più che doppia (664.344 abitanti).

Non servono molte parole per dimostrare l'irragionevolezza di simili operazioni di riordino delle circoscrizioni giudiziarie, tanto più che è lo stesso Governo a dare atto, nella Relazione illustrativa dello schema di decreto sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari (doc. 6), che "l'intangibilità dei tribunali provinciali e la necessaria permanenza di tre circondari in ogni distretto hanno, purtroppo, determinato in più casi la sopravvivenza di uffici che presentano indici al di sotto dei parametri considerati, precludendo il perseguimento assoluto del criterio di omogeneità tra i territori degli uffici giudiziari come indicato dalla stessa legge di delegazione".

Manifestamente irragionevole – oltre che causa di un eccesso di delega come visto *supra sub* 2) – è altresì la scelta operata dal Legislatore delegato di procedere alla totale soppressione delle sezioni distaccate di tribunale non sulla scorta dei parametri indicati dalla legge di delega (*estensione territoriale; numero degli abitanti; carichi di lavoro e indice delle sopravvenienze; specificità territoriale del bacino d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale; tasso d'impatto della criminalità organizzata; necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*), ma in base ad una indiscriminata constatazione di inefficienza di tali presidi giudiziari (non verificata in concreto, caso per caso) e semplicemente ritenendo superate le esigenze di prossimità degli uffici giudiziari ai cittadini.

A quest'ultimo proposito, nella Relazione illustrativa dello schema di decreto (doc. 6), il Governo ritiene di poter affermare che "attualmente quella capillare presenza di un organo di giustizia sul territorio viene assicurata dal giudice di

pace" e che, d'altra parte, la "necessità di assicurare in tutto il territorio nazionale una capillare presenza della figura del magistrato professionale (…) deve ritenersi (oggi) fortemente ridimensionata alla luce dello sviluppo delle vie di comunicazione e delle nuova possibilità offerte dall'informatica e dalla telematica", precisando di volersi con ciò riferire alla futura creazione di appositi "«sportelli della giustizia», che si presterebbero a essere installati al livello delle comunità locali e ad essere collegati agli uffici giudiziari di riferimento" e a mezzo dei quali "potrebbe essere garantita al cittadino, in modo agevole ed economico, la possibilità di fruire di quei servizi di certificazione e d'informazione che, nella maggior parte dei casi, costituiscono il più frequente motivo di accesso agli uffici giudiziari".

È fin troppo evidente che si tratta di affermazioni destituite di fondamento, poiché, da un lato, è stata fortemente ridotta (con il D.Lgs. n. 156/2012) la presenza sul territorio anche degli uffici del giudici di pace (essendone stati soppressi ben 667 su 846), i quali hanno oltretutto competenze diverse da quelle attribuite alle soppresse sezioni distaccate di tribunale; dall'altro, perché i fantomatici «sportelli della giustizia», allo stato attuale, non esistono, con l'ovvia conseguenza che, in attesa della loro istituzione (*dies incertus an* e *incertus quando*), la disposta riduzione degli uffici giudiziari determinerà inevitabilmente una situazione opposta a quella prefigurata dal Legislatore, rendendo l'accesso alla giustizia più disagevole ed oneroso per i cittadini.

In tal senso, del resto, si è espresso anche il C.S.M. nel parere rilasciato sullo schema del decreto legislativo (doc. 9) **segnalando "che, in taluni casi, la distanza chilometrica tra il nuovo Tribunale di riferimento e i Comuni del circondario più lontani da questo è particolarmente elevata**

in termini spaziali e di tempi di percorrenza" e che ciò potrebbe comportare "disagi organizzativi eccessivi sia per la popolazione, sia per il servizio giustizia".

Sotto questo profilo, non può essere sottovalutata, sia in termini di effettivo costo economico che sociale e psicologico, la notevole distanza tra il capoluogo di provincia (Pavia) e il territorio del circondario del Tribunale di Vigevano, con comuni lontanissimi (alcuni distano addirittura ben 80 Km) e non serviti da mezzi di trasporto ferroviario e/o pubblico diretto. Il tutto, poi, in un territorio caratterizzato da un infausto clima invernale con nebbia fittissima (molto spesso perdura persistentemente per diversi giorni continuativamente), pioggia, neve e gelo. oltre al fatto che il Tribunale e la città di Pavia non sono assolutamente in grado di sostenere, sia in termini strutturali specifici (uffici) che in termini strutturali generali (parcheggi, viabilità), sia l'impatto di un Tribunale di importanza e grandezza simile sia l'altissimo numero di cittadini residenti attualmente nel circondario del Tribunale di Vigevano.

Va detto, inoltre, che recentemente nel mese di Novembre 2011, in controtendenza rispetto a quasi tutti i Tribunali non capoluoghi di provincia (pure inseriti nell'ipotetica lista di quelli da sopprimere e accorpare) al Tribunale di Vigevano, su conforme parere del C.S.M., sono stati assegnati ben 3 (tre) M.O.T. (Magistrati Ordinari Tribunale) a copertura dei relativi posti vacanti ed è stato disposto l'aumento dell'organico dei Magistrati Onorari: per il Tribunale da 6 (sei) a 9 (nove) e per la Procura da 3 (tre) a 5 (cinque).

Il Tribunale di Vigevano, presente sul territorio da tempo immemorabile [è stato istituito all'indomani del conseguimento dell'Unità d'Italia (anche se si

hanno notizie attendibili e certe circa l'esistenza del medesimo sin dal 20.08.1855, data in cui venne costituito "*L'Ordine degli Avvocati Patrocinanti nella Provincia Giuridica di Vigevano"* che all'epoca faceva parte del regno Sabaudo), poi soppresso nell'anno 1923 (a seguito dell'emanazione del R.D. 24.03.1923 n. 601 "riguardanti la circoscrizione giudiziaria del Regno"), definitivamente istituito nell'anno 1933 (a seguito dell'emanazione del R.D.L. 28.09.1933 n. 1282 "Modificazioni alla Circoscrizione Giudiziaria e alle piante organiche del personale degli Uffici Giudiziari del Regno", con solenne e formale inaugurazione avvenuta il 27.02.1934 alla presenza delle massime autorità civili, militari e religiose dell'epoca) e ampliato nell'anno 2000, con l'accorpamento al medesimo di 14 Comuni, facenti parte dell'ex Mandamento della Pretura di Abbiategrasso (a seguito della Legge 18.08.2000 n. 237, come specificato con Decreto del Ministero della Giustizia 11.10.2000 n. 13754 *"Modificazioni dell'assetto territoriale di taluni Uffici Giudiziari"*], nonostante la carenza di organico di personale amministrativo e il sottodimensionamento dell'organico di magistrati (l'organico sin dall'anno 2000 doveva prevedere un Giudice del Lavoro e altri due per la Sezione Penale), ha da sempre parametri quantitativi e qualitativi estremamente positivi e offre e risponde al servizio giustizia in tempi ragionevolmente accettabili ed efficienti, anche in base ai parametri europei, ***come dimostrano i dati pure in possesso del Ministero di Giustizia che collocano il Tribunale di Vigevano al 69 posto, sotto il profilo dell'efficienza-produttività, e al 105 posto, per quanto concerne i c.d. carichi di lavoro-sopravvenienze***.

La sede principale del Tribunale (da sempre collocata nel convento ex

Domenicani di Via S. Pio n. 4, costituente pure patrimonio nazionale storico e architettonico), di proprietà del Comune di Vigevano, è stata recentemente ristrutturata integralmente e da qualche anno, in conseguenza dello spostamento all'esterno degli Uffici della Procura della Repubblica (seppure in un palazzo adiacente, con la conseguente "liberazione" dei locali precedentemente occupati), è ampiamente idonea a sopportare un eventuale aumento di organico di Magistrati e di personale amministrativo per rendere ancora di più efficiente e funzionale il servizio giustizia. Infatti, oltre ai numerosi Uffici per le Cancellerie e i Giudici (tutti molto ampi), nonché agli Uffici per l'Ordine degli Avvocati, consta di ben sei aule d'udienza (una molto grande che viene utilizzata per la celebrazione di processi con molte parti processuali).

Sul territorio del Circondario del Tribunale di Vigevano, oltre a essere presenti le Sezioni della Polizia Giudiziaria presso la Procura della Repubblica (Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia di Stato) e numerose Stazioni dei Carabinieri, sono presenti: un Commissariato della Polizia di Stato (Vigevano), due Compagnie Carabinieri (Vigevano e Abbiategrasso), una Tenenza della Guardia di Finanza (Vigevano), una Sezione della Polizia Stradale (Vigevano), tre Agenzia delle Entrate (Vigevano, Mortara e Abbiategrasso) e la Casa Circondariale (Vigevano).

I costi di funzionamento di entrambe le sedi (principale e distaccata), comprensivi anche degli Uffici dei Giudici di Pace, in verità assai contenuti anche se rapportati ad altri uffici similari, non solo non possono essere considerati spreco ma al contrario sono da ritenere legittimi e utili per il soddisfacimento del primario servizio di giustizia dell'intera collettività di

riferimento.

La chiusura del Tribunale di Vigevano e la conseguente chiusura della Procura della Repubblica, fondamentali presidi di legalità, importeranno certamente un impoverimento culturale, sociale ed economico di tutto il territorio, con perdita dell'identità, delle tradizioni e costumi comuni e con il grave rischio dell'aumento della criminalità comune ed organizzata. In relazione a ciò basta solo ricordare che negli ultimi due anni nel circondario del Tribunale di Vigevano ci sono stati ben 11 casi di omicidio, alcuni addirittura nei centri abitativi e nei pressi e all'interno di locali pubblici.

La chiusura del Tribunale di Vigevano e la conseguente chiusura della Procura della Repubblica, importeranno evidentemente un notevole aumento dei costi, anche indiretti, per accedere al servizio giustizia; costi che saranno a carico dei cittadini, delle aziende e delle pubbliche amministrazioni.

La chiusura del Tribunale di Vigevano e la conseguente chiusura della Procura della Repubblica, con l'accorpamento ad altri uffici, importeranno una disumanizzazione e lontananza del senso e sete di giustizia; giustizia che deve essere sì aderente al dettato legislativo ma che non può e non deve perdere mai di vista l'equità e la *pietas* umana e soprattutto deve essere di vicinanza, come impone pure il Trattato di Lisbona ratificato dallo Stato.

Vengono così evidentemente violati, oltre all'art. 5 Cost., anche gli artt. 3, 24, 25 e 97 Cost., perché si consente che il diritto di difesa dei cittadini, il diritto alla prossimità degli uffici giudiziari (principio del giudice naturale) ed il principio del buon andamento della P.A siano diversamente garantiti sul territorio nazionale, privando taluni cittadini dei livelli minimi essenziali del servizio giustizia.

L'illegittimità costituzionale determinata dalla violazione dei suddetti parametri inficia gli artt. 1 e 2 del d.lvo n. 155/2012 (che dispongono, rispettivamente, la concreta soppressione o conservazione degli uffici giudiziari di primo grado ed il riassetto territoriale dei relativi circondari), nonché, in via consequenziale, gli artt. 3 e 4 (in quanto recanti norme di coordinamento), gli artt. 5, 6, 7 e 8 (poiché disciplinano problematiche conseguenti al riordino, quali il trasferimento del personale di magistratura, amministrativo e di polizia giudiziaria e le questioni di edilizia giudiziaria) e l'art. 9 (il quale contiene una disposizione meramente transitoria, come tale funzionalmente collegata al riordino disposto dagli artt. 1 e 2).

4) ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 1, 2, 5, 6, 7 (ED IN VIA CONSEQUENZIALE DEGLI ARTT. 3, 4 E 9) DEL D.LVO 7 SETTEMBRE 2012, N. 155, PER ASSENZA DI COPERTURA FINANZIARIA IN VIOLAZIONE DELL'ART. 81 COST.

Ponendosi in linea col criterio direttivo stabilito dall'art. 1, comma 2, lett. q), l. n. 148/2011, l'art. 10 del d.lvo n. 155/2012 dispone: "*Dal presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. All'attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*".

Raccogliendo l'indicazione del Legislatore delegante, il Legislatore delegato ha dunque ritenuto di poter operare una revisione della geografia giudiziaria attraverso una riforma c.d. "a costo zero". Sennonché, come si è già avuto modo di osservare *supra sub* II), al n. 6), a proposito della corrispondente previsione della legge delega, si tratta di un'affermazione utopistica, poiché al riordino delle circoscrizioni giudiziarie sono inevitabilmente collegati dei costi.

Basti pensare alla necessità di operare il trasloco dei fascicoli e delle dotazioni materiali di interi uffici giudiziari, alla quale si dovrà far fronte esternalizzando il servizio a ditte appaltatrici, giacché gli uffici non potranno certo provvedervi con il proprio personale e con propri mezzi di trasporto.

D'altra parte, le strutture degli uffici accorpanti potrebbero non essere in grado di "ospitare" il personale ed il mobilio trasferito, con conseguente necessita di acquistare ovvero prendere in locazione nuovi immobili da adibire a sede degli uffici soppressi, sopportando i relativi costi.

È pertanto evidente, non solo che sarà necessario sostenere dei costi per rendere possibile l'effettivo accorpamento degli uffici, ma anche che questi costi rischiano di essere notevolmente superiori agli ipotizzati risparmi di spesa derivanti dalla riduzione del numero complessivo delle strutture giudiziarie.

D'altra parte, è lo stesso art. 10 del d.lvo n. 155/2012 ad ammettere, in realtà, che il riordino delle circoscrizioni giudiziarie comporterà degli oneri per le casse pubbliche, laddove fa riferimento alla necessità di provvedere all'attuazione "*nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*", precisazione che non avrebbe ragion d'essere ove non vi fossero costi da sostenere. Lo stesso Legislatore delegato, dunque, si contraddice, poiché ammette che l'attuazione della riforma implicherà degli oneri a carico della finanza pubblica che, nascendo dal provvedimento, sono evidentemente "oneri nuovi", diversamente da quanto affermato nel primo periodo dell'art. 10.

Ora, **ai sensi dell'art. 81, comma 4, Cost., ogni "*legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*"** (previsione oggi

collocata, con formulazione pressoché identica, nel terzo comma dell'art. 81 Cost., cosi come modificato, con decorrenza dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, dall'art. 1, l. cost. n. 1/2012)

Come detto, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie implica dei costi certi e si sarebbero perciò dovuti individuare i fondi necessari a garantirne la copertura finanziaria

A tal riguardo, il Legislatore delegato ha cercato di aggirare l'ostacolo facendo riferimento, nella Relazione illustrativa dello schema di decreto (doc. 6), a consistenti risparmi di spesa che deriverebbero dal previsto riordino degli uffici giudiziari di primo grado e che ammonterebbero a "complessivi […] Euro 2.889.597 per l'anno 2012, Euro 17.337.581 per l'ano 2013 e 31.358.999 per l'anno 2014, determinati con riferimento alle sole spese di gestione e di funzionamento delle strutture" soppresse.

Ora, a parte il fatto che in nessun modo sono stati resi noti i metodi di calcolo di tali asseriti risparmi di spesa (sicché è lecito dubitare della veridicità dei dati forniti dal Governo), è comunque evidente che non si può garantire la copertura finanziaria di costi certi e immediati mediante l'indicazione di eventuali ed ipotetici risparmi di spesa attesi per il futuro, poiché ciò significa, di fatto, eludere il disposto costituzionale sopra richiamato.

Nell'ambito del d.lvo n. 155/2012 sono perciò costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 81 Cost, gli artt. 1 e 2 (con riferimento ai costi derivanti dalla concreta soppressione o conservazione degli uffici giudiziari di primo grado e dal riassetto territoriale dei relativi circondari) e gli artt. 5, 6 e 7 (con riferimento ai costi derivanti dal trasferimento del personale di magistratura, amministrativo e di polizia giudiziaria), nonché, in via consequenziale, gli artt.

3 e 4 (in quanto recanti norme di coordinamento) e l'art. 9 (il quale contiene una disposizione meramente transitoria, come tale funzionalmente collegata al riordino disposto dagli artt.1 e 2).

IV) MANCATO RISPETTO DELLA DISCIPLINA RECATA DAGLI ARTT. 5 E 11 DEL D.LVO N. 155/2012.

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui non ritenesse fondati i molteplici profili di illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati che si sono denunciati *supra sub* II) e *sub* III), Codesto Ecc.mo Giudice dovrà comunque accogliere il presente ricorso in considerazione del fatto che le attivate procedure di interpello non rispettano la disciplina dettata dal d.lvo n. 155/2012 in tema di trasferimento del personale amministrativo in servizio presso gli uffici sopprimendi (art. 5, comma 6), né il termine di differimento dell'efficacia della riforma della geografia giudiziaria previsto dall'art. 11 del d.lvo citato, sicché le iniziative assunte dalle Amministrazioni resistenti per ricollocare il personale "perdente posto" in conseguenza della revisione delle circoscrizioni giudiziarie devono considerarsi, in ogni caso, illegittime.

Infatti, come già rilevato, il d.lvo n. 155/2012 è entrato in vigore "*il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale*" (art. 11, comma 1), cioè il 13 settembre 2012, ma **l'efficacia delle sue disposizioni in materia di riordino delle circoscrizioni giudiziarie – ivi comprese quelle relative al trasferimento del personale amministrativo – è stata differita al decorso di "*dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto*"** (comma 2) e, dunque, **al 13 settembre 2013**.

Con i provvedimenti in epigrafe emarginati, le Amministrazioni resistenti hanno invece sostanzialmente reso immediatamente operativa la

soppressione del Tribunale di Vigevano, anticipando la mobilità del personale amministrativo assegnato a tale ufficio e con ciò dimenticando che non si tratta di un presidio giudiziario già soppresso, bensì sopprimendo, cioè destinato ad una futura soppressione.

A ciò si aggiunga che ai dipendenti destinatari dell'interpello distrettuale è stato concesso un termine di soli 15 giorni per la presentazione della "richiesta" di trasferimento (che in realtà, come detto, è frutto di una sostanziale imposizione determinata dalla prevista soppressione dell'ufficio cui tali dipendenti sono assegnati). Si tratta, con ogni evidenza, di un lasso temporale eccessivamente ridotto e, comunque, senz'altro insufficiente per consentire ai lavoratori di ponderare con accuratezza una "scelta", vale a dire l'indicazione di una sede di lavoro diversa da quella di appartenenza, che risulta assai delicata e che avrebbe imposto di riconoscere al personale "perdente posto" un intervallo di tempo più ampio per comunicare all'Amministrazione la propria decisione.

Il mancato rispetto del termine di differimento dell'efficacia stabilito dall'art. 11, comma 2, del d.lvo n. 155/2012 (per la soppressione dell'ufficio e per il conseguente trasferimento del personale) costituisce, del resto, una circostanza pacificamente ammessa dal Ministero della Giustizia sia nell'accordo siglato in data 09.10.2012 con le OO.SS. (doc. 1), nelle cui premesse si legge che "**è opportuno procedere alla riassegnazione del personale «perdente posto»** […] ad altro ufficio nell'ambito del distretto**, ove vi siano posti vacanti, anticipatamente rispetto ai trasferimenti automatici disposti dalla legge**", sia nella nota prot. n. 5116 del 15.10.2012 (doc. 2), nella quale si giustifica l'attivazione della procedura di interpello

distrettuale affermandosi che “dal diverso assetto organizzativo conseguente alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie scaturisce la necessità di ricollocare il personale «perdente posto» in modo da assicurare al meglio sia le necessità di servizio che le aspirazioni del personale (rispetto alla norma di legge che opera con criteri automatici i trasferimenti da ufficio accorpato a ufficio accorpante)”.

Quest’ultimo inciso testimonia, d’altra parte, un’ulteriore e palese violazione di legge in cui sono incorse le Amministrazioni resistenti.

Infatti, l’art. 5, comma 6, del d.lvo n. 155/2012 stabilisce che “*Il personale amministrativo assegnato agli uffici giudiziari e alle sezioni distaccate soppressi entra di diritto a far parte dell'organico dei tribunali e delle procure della Repubblica presso il tribunale cui sono trasferite le funzioni, anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze*”.

Nonostante il chiaro dettato normativo, le Amministrazioni resistenti hanno invece ritenuto (non solo di anticipare la mobilità del personale assegnato agli uffici sopprimendi in contrasto col termine di differimento di efficacia previsto dall’art. 11 del d.lvo n. 155/2012, ma anche) di ritagliarsi indebiti spazi di discrezionalità nel disciplinare il trasferimento del personale “perdente posto”: in particolare, non sono stati pubblicati tutti i posti vacanti effettivamente disponibili negli uffici del distretto di Milano, ma solo quelli discrezionalmente individuati dall’Amministrazione centrale e, soprattutto, il trasferimento interdistrettuale è stato condizionato all’esistenza di sufficienti posti vacanti disponibili presso l’ufficio (forzosamente) prescelto dal lavoratore “perdente posto”, laddove il testé citato art. 5, comma 6, del d.lvo n. 155/2012 prevede che il trasferimento del personale in servizio presso un ufficio sopprimendo

(nel caso di specie il Tribunale di Vigevano) avvenga in modo automatico mediante integrale assegnazione del medesimo alla pianta organica dell'ufficio accorpante (nel caso di specie il Tribunale di Pavia).

È appena il caso di evidenziare, a tal proposito, che l'argomentazione spesa dal Ministero della Giustizia per giustificare l'attivazione delle procedure di interpello – cioè l'opportunità di considerare le aspirazioni del personale interessato dalla ricollocazione, viceversa trascurate dalla norma di legge che ne opera il trasferimento con criteri automatici – solo apparentemente avvantaggia i lavoratori in servizio presso gli uffici sopprimendi.

Infatti, la "richiesta" di trasferimento del dipendente interpellato (che in realtà, come detto, è frutto di una sostanziale imposizione) è destinata ad essere accolta solo a condizione che vi siano sufficienti posti vacanti negli uffici del distretto indicati dal lavoratore come possibili nuove sedi di lavoro di suo "gradimento": in mancanza di utile collocazione nelle graduatorie formate all'esito dell'interpello distrettuale, il personale "perdente posto" verrebbe perciò costretto a "domandare", tramite i successivi interpelli nazionali, il trasferimento ad un ufficio situato al di fuori del distretto. In buona sostanza, gli atti impugnati prevedono che i dipendenti in esubero siano soggetti a mobilità sul territorio nazionale, in palese contrasto col diritto riconosciuto al personale in servizio presso un ufficio sopprimendo ad essere inserito nell'organico dell'ufficio accorpante "*anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze*" (art. 5, comma 6, del d.lvo n. 155/2012).

V) PRESUPPOSTI LEGITTIMANTI L'EMISSIONE DI UN PROVVEDIMENTO CAUTELARE URGENTE* EX *ART. 700 C.P.C.

Il presente ricorso cautelare si fonda, quanto al ***fumus boni iuris***, sui

molteplici profili di illegittimità che inficiano gli atti impugnati e che si sono in precedenza ampiamente illustrati.

I ricorrenti intendono pertanto agire in giudizio per chiedere l'annullamento e/o la disapplicazione dei provvedimenti con cui le Amministrazioni resistenti hanno avviato le procedure di interpello, dal momento che esse costringono illegittimamente i lavoratori in servizio presso gli uffici sopprimendi (nel caso di specie il Tribunale di Vigevano) ad accettare uno spostamento forzoso della sede di lavoro, imponendo loro di scegliere (in tempi assai ristretti) tra l'assegnazione ad altro ufficio del distretto (nei limiti della disponibilità di posti vacanti) ovvero, terminato l'interpello distrettuale ed in mancanza di utile collocazione nelle relative graduatorie, ad un ufficio situato al di fuori del distretto.

Sotto il profilo del ***periculum in mora*** è agevole rilevare come i tempi di svolgimento del giudizio di merito siano incompatibili con una effettiva tutela del diritto delle ricorrenti: nelle more di tale giudizio, infatti, le avviate procedure di interpello verrebbero definitivamente esaurite, sicché la decisione di merito che stabilisse l'annullamento o la disapplicazione degli atti impugnati si rivelerebbe *inutiliter data*, essendosi nel frattempo già prodotto l'effetto del trasferimento forzoso dalla sede di lavoro del personale "perdente posto" in conseguenza della revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Tale effetto, che i provvedimenti impugnati sono destinati a produrre in corso di causa, esporrebbe i ricorrenti a gravissimi danni, sostanzialmente insuscettibili di risarcimento, sotto il profilo economico, personale e familiare: si tratta infatti di lavoratori sposati e con figli a carico, residenti da sempre nel Comune di Vigevano o nei Comuni immediatamente vicini, ove hanno

collocato il centro della propria vita familiare e sociale, che prestano servizio da decenni pressi il Tribunale di Vigevano (doc. 4); di conseguenza, esse vedrebbero radicalmente sconvolta la loro esistenza e quella delle loro famiglie ove ne venisse disposta l'assegnazione ad altro ufficio, *a fortiori* ove si consideri che gli atti impugnati prevedono illegittimamente, come si è già rilevato, che i dipendenti in esubero rispetto alle vacanze degli uffici del distretto siano soggetti a mobilità sul territorio nazionale, cioè trasferiti al di fuori dell'attuale distretto di appartenenza.

Onde impedire tale pregiudizio imminente ed irreparabile che, nelle more del giudizio di merito, minaccia il diritto delle ricorrenti, appare quindi indispensabile, non essendo utilmente esperibili rimedi cautelare tipici, che Codesto Ecc.mo Giudice, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., adotti "*i provvedimenti d'urgenza, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito*".

Nel caso di specie, si ritiene che la misura più rispondente all'esigenza cautelare delle ricorrenti sia costituita dalla sospensione degli effetti degli atti impugnati e **si segnala, in tal senso, il precedente del Tribunale di Sulmona (doc. 10), il quale, investito di analogo ricorso *ex* art. 700 c.p.c., ha per l'appunto sospeso in via cautelare gli effetti dell'accordo siglato dal Ministero della Giustizia con le OO.SS. in data 09.10.2012 ed i successivi atti che hanno attivato la procedura di interpello distrettuale nel distretto della Corte d'Appello di L'Aquila**.

Quanto alla richiesta emissione del provvedimento cautelare ***inaudita altera parte***, *ex* art. 669 *sexies*, comma 2, c.p.c., si evidenzia la necessità di ottenere la sospensione degli effetti degli atti impugnati prima del prossimo

interpello nazionale.

VI) ISTANZA DI RIMESSIONE DEGLI ATTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE: AMMISSIBILITÀ DELL'INSTAURAZIONE DELL'INCIDENTE DI COSTITUZIONALITÀ IN SEDE CAUTELARE.

L'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati impone di richiedere l'intervento della Corte Costituzionale, affinché dichiari costituzionalmente illegittime le previsioni di legge che i medesimi provvedimenti intendono attuare.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 della l. n. 57/1983, le ricorrenti sollevano pertanto in via incidentale le questioni di legittimità costituzionale individuate *supra sub* II) e III), chiedendo la remissione degli atti alla Corte costituzionale.

La non manifesta infondatezza delle questioni prospettate emerge chiaramente dai motivi di ricorso sin qui illustrati.

Analogamente, è pacifica la rilevanza di tali questioni nel presente giudizio: le procedure di interpello, qui impugnate in via cautelare, sono infatti finalizzate alla redistribuzione del personale "perdente posto" in funzione della riorganizzazione degli uffici giudiziari di cui alla legge delega 14 settembre 2011, n. 148; ne consegue che Codesto Ecc.mo Giudice, per valutare la (il)legittimità degli atti impugnati, deve utilizzare come parametro di riferimento proprio le disposizioni di rango legislativo (l. n. 148/2011 e d.lvo n. 155/2012), sulle quali si appuntano i dubbi di legittimità costituzionale dei ricorrenti.

Si fa inoltre presente, a conferma della sussistenza dei presupposti per l'instaurazione dell'incidente di costituzionalità**,** che il TAR Sardegna, investito

di questioni analoghe a quelle sollevate *supra sub* II) e *sub* III), ha avuto modo assai di recente di affermare che *"alcune delle prospettate questioni di costituzionalità, pur nella varietà dei parametri evocati, appaiono (impregiudicata la decisione nel merito del ricorso) rilevanti e meritevoli di approfondito esame*" (*cfr*., TAR Sardegna, Sez. I, ord. n. 351 del 31/10/2012 - doc. 11).

Ciò premesso, appare doveroso osservare che l'istanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale non deve pregiudicare, in virtù dei tempi necessari allo svolgimento dell'incidente di costituzionalità, **le esigenze cautelari dei ricorrenti**.

A tal proposito, il sottoscritto patrocinio non ignora l'orientamento talora espresso in passato dalla giurisprudenza civile di merito, secondo cui sarebbe inammissibile la domanda cautelare volta ad ottenere un provvedimento d'urgenza a tutela di un diritto che si assuma violato da una norma di legge ordinaria della quale si affermi l'illegittimità costituzionale.

A sostegno di tale conclusione si faceva riferimento al carattere accentrato del controllo di costituzionalità sulle leggi, affidato in via esclusiva alla Corte costituzionale, che impedirebbe al giudice ordinario di disapplicare una norma legislativa di dubbia costituzionalità e, conseguentemente, di emettere una pronuncia cautelare a tutela di un diritto che da tale norma risultasse leso.

Tale orientamento non risulta tuttavia condivisibile, soprattutto in ragione delle caratteristiche concrete del caso di specie.

Gli atti odiernamente impugnati in via cautelare, infatti, non sono affetti soltanto da illegittimità derivata (cioè scaturente dall'incostituzionalità delle

disposizioni legislative che essi intendono attuare), ma risultano altresì in contrasto, per le ragioni esplicitate *supra sub* IV), anche con disposizioni aventi rango di legge ordinaria, ragion per cui tali profili di illegittimità "diretta" degli atti impugnati, non involgendo questioni di legittimità costituzionale, ben possono fondare una immediata pronuncia cautelare *ex* art. 700 c.p.c.

D'altra parte, non appare corretto far discendere dal carattere accentrato del controllo di costituzionalità sulle leggi l'inammissibilità di una pronuncia cautelare del giudice ordinario fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sull'illegittimità costituzionale delle norme lesive di un diritto: da un lato, perché il controllo incidentale di costituzionalità conosce anche elementi di diffusione (si pensi alla delibazione che il giudice *a quo* è chiamato ad effettuare sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza delle questioni da sollevare alla Corte costituzionale); dall'altro lato, e soprattutto, perché si tratta di una conclusione contrastante con la consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, la quale ha da tempo chiarito che nessun dubbio può porsi sulla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare.

Infatti, come la Corte costituzionale ha più volte affermato, "***il giudice adito ex art. 700 del codice di procedura civile è legittimato a sollevare questioni di costituzionalità*** *sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia* ***quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce*****"** (così, *ex plurimis*, sent. 108/1995; in senso conforme cfr. sent. n. 186 del 1976; sentt. nn. 444 e 498 del 1990; ord. n. 25/2006; ord. n. 161/2008; ord. n. 393/2008; sent. n.

151/2009; ord. n. 307/2011).

E **"*la* potestas judicandi *non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al* fumus boni juris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale*"** (cfr. Corte cost., ord. n. 25/2006, ma anche in sentt. n. 444/1990; n. 367/1991; nn. 24, 30 e 359 del 1995; n. 183/1997 e n. 4/2000).

La Consulta dimostra così di aver chiara la necessità di armonizzare la tutela dei diritti, in special modo quella cautelare, con l'esigenza che sull'incostituzionalità delle leggi sia lei stessa a pronunciarsi. In tali ipotesi, non concedere la cautela significherebbe negare effettività di tutela proprio a quei diritti e interessi che soffrono le offese più odiose: quelle che derivano da un contrasto addirittura con i principi sanciti nella Costituzione.

Lo ha compreso il Giudice amministrativo, il quale ha chiarito che "*al fine di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi, ove ne ricorrano i presupposti, con il principio di effettività giurisdizionale, non può escludersi, quando gli interessi in gioco lo richiedano, una forma limitata di controllo diffuso che consente la concessione del provvedimento di sospensione*" (così Cons. St., Ad. plen., ord. 20 dicembre 1999, n. 2, e in senso conforme Cons. St., ord. 28 settembre 1999, n. 1769).

Nella medesima prospettiva, il Supremo Consesso Amministrativo ha ancora più chiaramente affermato che "***al giudice adito in sede cautelare, non può***

***precludersi**, se non a costo di rendere non effettiva e frustranea la tutela giurisdizionale, **in presenza di censure di illegittimità derivanti da norme sulle quali ricade un sospetto di incostituzionalità** […] **il potere di disapplicare, medio tempore, gli atti normativi in questione e di provvedere alla ammissione con riserva fino all'esito del giudizio di costituzionalità**" (Cons. St, ord. 29 luglio 2004, n. 3486).

Dunque, non è impossibile, né infrequente, che il giudice *a quo* conceda la tutela cautelare, seppur – come detto – mediante provvedimento provvisorio da confermare o revocare una volta concluso il giudizio di costituzionalità. Così è avvenuto, ad esempio, di recente, in materia di fecondazione assistita (v. Corte cost. sent. 151/2009), di diritti elettorali (Corte cost. sent. n. 236/2010) e di aperture commerciali domenicali (v. T.A.R. Veneto, ord. 23.02.2012 su r.g. n. 167/2012).

Si auspica pertanto analoga decisione da parte di Codesto Ecc.mo Giudice, onde evitare la sostanziale frustrazione delle esigenze cautelari delle ricorrenti.

In particolare, si chiede che l'incidente di costituzionalità venga instaurato, con separata ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale, contestualmente all'adozione del richiesto provvedimento cautelare *inaudita altera parte*, poiché quest'ultimo ha, per definizione, carattere provvisorio e, dunque, ben si presta ad essere definitivamente confermato oppure (*quod non*!) revocato nel contraddittorio delle parti all'esito del giudizio di costituzionalità.

In subordine, qualora Codesto Ecc.mo Giudice non ritenesse di pronunciarsi *inaudita altera parte*, si chiede comunque che, all'esito dell'udienza in

contraddittorio tra le parti, la tutela cautelare invocata dalle ricorrenti venga concessa in via provvisoria e si faccia luogo, contestualmente, all'incidente di costituzionalità, all'esito del quale si avrà la ripresa del presente giudizio, nel frattempo sospeso, per la definitiva conferma del richiesto provvedimento cautelare.

*** *** ***

Alla luce di quanto esposto, i ricorrenti, *ut supra* rappresentati, difesi e domiciliati,

INSTANO

affinché Codesto Ecc.mo Giudice adito, visti gli art. 669 *bis* ss. e 700 c.p.c., per le ragioni di cui in narrativa:

a) disponga la sospensione degli effetti degli atti impugnati ovvero adotti altra misura cautelare idonea ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito con provvedimento assunto *inaudita altera parte*, ai sensi dell'art. 669 *sexies*, comma 2, c.p.c., ovvero, in subordine, con provvedimento di carattere provvisorio emesso all'esito dell'udienza in contraddittorio tra le parti;

b) contestualmente, con separata ordinanza – previa declaratoria della rilevanza e non manifesta infondatezza delle diverse questioni di legittimità costituzionale evidenziate nel corpo del presente ricorso – sospenda il presente giudizio e rimetta gli atti alla Corte costituzionale per le conseguenti decisioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 della legge 11/3/1953, n. 87;

c) all'esito del giudizio di costituzionalità, confermi il provvedimento cautelare concesso in via provvisoria ai sensi della lettera a);

d) in ogni caso, condanni le Amministrazioni resistenti alla rifusione delle

spese di lite.

*** *** ***

Si producono in via documentale:

1) Copia dell'accordo sindacale siglato presso il Ministero della Giustizia in data 09.10.2012;

2) Copia della nota del Ministero della Giustizia prot. n. 5116 del 15.10.2012;

3) Copia della nota congiunta della Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Milano (prot. n. 6188/PG/2012) e della Corte d'Appello di Milano (prot. n. 7550/CD/2012) del 19.10.2012;

4) Documentazione attestante l'interesse delle ricorrenti all'azione cautelare (qualifica ricoperta nel tribunale di Vigevano, anzianità di servizio, residenza, carichi familiari etc.)

5) Articolo di A. GALLETTI, *La nuova geografia giudiziaria a rischio di incostituzionalità,* in *Temi romana,* n. 1.2.3/2012;

6) Schema del d.lvo n. 155/2012 sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari e del CSM con relative relazioni;

7) Parere della Commissione giustizia del Senato della Repubblica sullo schema del futuro d.lvo n. 155/2012;

8) Parere della Commissione giustizia della Camera dei Deputati sullo schema del futuro d.lvo n. 155/2012;

9) Parere del CSM sullo schema del futuro d.lvo n. 155/2012;

10) Tribunale di Sulmona, Sez. Lav., decreto *ex* art. 700 c.p.c. del 30.10.2012;

11) TAR Sardegna, Sez. I, ord. n. 351 del 31/10/2012.

*** *** ***

Ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui al D.P.R. n. 115/2002, T.U. delle spese in materia di giustizia, si dichiara che la presente controversia ha valore indeterminato e che il contributo unificato dovuto e versato è pari ad € 225,00.

Napoli - Padova - Roma – Vigevano, li

Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

Prof. Avv. Mario Bertolissi

Avv. Giuseppe Colavitti

Avv. Elena Cotta

Avv. Giuseppe A. Madeo

Conferiamo mandato per essere rappresentati e difesi nel presente giudizio e procedimento, in ogni stato e grado del medesimo, anche di opposizione ed esecuzione, con tutte le più ampie facoltà e poteri di legge, compresi quelli di transigere, conciliare, rinunziare ed accettare garanzie, quietanzare, il tutto con premessa sin d'ora di avere operato per valido e ratificato ed altresì, per effettuare chiamate di terzi in giudizio a qualsiasi titolo o ragione, proporre domanda riconvenzionale, nonché di farsi sostituire e nominare procuratori ad litem e speciali congiuntamente e disgiuntamente, agli ***Avvocati e Professori Giuseppe ABBAMONTE*** *(C.F.: BBM GPP 23C17 F839S; pec giuseppeabbamonte@pec.giuffre.it) del Foro di Napoli e Mario* ***BERTOLISSI*** *(C.F.: BRT MRA 48T28 L483I; pec mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it) del Foro di Padova, nonché agli* ***Avvocati Giuseppe COLAVITTI*** *(C.F.: CLV GPP 70L27 B354I; pec giuseppe.colavitti@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma,* ***Elena COTTA*** *(C.F.: CTT LNE 65L63 L872W; pec e.cotta@vigevano.pecavvocati.it) del Foro di Vigevano e* ***Giuseppe Antonio MADEO*** *(C.F.: MDA GPP 58L06 E678B) del Foro di Vigevano,* ***con elezione di domicilio in VIGEVANO-C.so Giuseppe Garibaldi n. 39*** *e dichiariamo di voler ricevere le comunicazioni di rito ai seguenti recapiti: a) Telefax 0381/90020; b):PEC:giuseppeantoniomadeo@ vigevano.pecavvocati.it.; c) P.E.O. studiolegalemadeo@virgilio.it. Dichiariamo di aver ricevuto completa e idonea informazione in relazione alla c.d. Legge Privacy e di prestare il consenso al trattamento dei dati sensibili e all'utilizzo dei dati personali riferiti per la difesa, organizzandoli in modo che i medesimi risultino essere connessi e conseguenti all'incarico conferito e al perseguimento delle finalità*

di cui al presente mandato, con facoltà di comunicare ai colleghi, collaboratori e dipendenti di studio, i suddetti dati e fatti e diffonderli esclusivamente nei limiti attinenti all'incarico, fermo restando l'obbligo del rispetto del segreto professionale. Dichiariamo, infine, di aver ricevuto l'informativa che, nei limiti di cui all'art. 12, comma 2, D.Lgs. n. 231/2007 in materia di antiriciclaggio, gli avvocati sono obbligati a segnalare le operazioni sospette.

Vigevano, li 13.02.2013

_____

_____

_____

V.to per Autentica

Avv. Giuseppe A. Madeo

Avv. Prof. Piero Alberto Capotosti
Via Ferrero di Cambiano, 82
00191 Roma - segreteria@studiocapotosti..it
Tel. 06.36306399 Fax 06.36388463
Pec.: pacapotosti@legalmail.it

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

(Reg. Ord. n. 66 del 2013)

Memoria di intervento

per:

il **Consiglio Nazionale Forense**, con sede in Roma alla Via Arenula n. 70 (C.F. 80409200583), in persona del Presidente *pro-tempore*, prof. avv. Guido Alpa, rappresentato e difeso, in forza di delega apposta a margine del presente atto, anche disgiuntamente, dall'avv. prof. Piero Alberto Capotosti (C.F. CPTPLB42C01H769R) e dall'avv. prof. Francesco Saverio Bertolini (BRTFNC59M18H501I) ed elettivamente domiciliato presso il loro studio di Roma, via Ferrero di Cambiano, 82 – 00191 ROMA

nel giudizio di legittimità costituzionale

sollevato dal Tribunale di Urbino con ordinanza del 21 gennaio 2013, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 10 aprile 2013, dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, nonché dell'art. 1, d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155, limitatamente alla soppressione del Tribunale di Urbino, per contrasto con l'art. 76 Cost..

Il sottoscritto avv. prof. Guido Alpa, in qualità di Presidente e legale rappresentante del Consiglio Nazionale Forense, delega l'avv. prof. Piero Alberto Capotosti e l'avv. prof. Francesco Saverio Bertolini a rappresentare e difendere, anche disgiuntamente, nel presente giudizio avanti la Corte Costituzionale il Consiglio Nazionale Forense, conferendo loro tutti i poteri di legge, eleggendo domicilio presso il loro studio in Roma, alla Via Ferrero di Cambiano n. 82.

Avv. Prof. Guido Alpa

Vera è la firma

* * * * * * * *

Il Tribunale di Urbino, in sede di giudizio penale, dovendo disporre il rinvio del processo ad una udienza successiva alla data del 13 settembre 2013, ha sollevato questione di costituzionalità, sotto diversi profili, della disciplina legislativa che, a partire da quella medesima data, lo ha soppresso.

Con il presente atto, il Consiglio Nazionale Forense interviene nel giudizio di costituzionalità, svolgendo le seguenti considerazioni in ordine alla propria legittimazione ad intervenire, nonché in ordine alla fondatezza della questione di legittimità sollevata.

* * * * * * * *

1. — Il Consiglio Nazionale Forense (CNF) conosce l'orientamento di codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, che ammette soggetti rimasti estranei al giudizio principale ad intervenire nel giudizio di costituzionalità sollevato in via incidentale soltanto in presenza di un interesse qualificato, direttamente connesso al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio principale (*ex multis*, sentenze 245 del 2007; 279 del 2006; 214 del 1999). Nel caso di specie, ritiene che tale indirizzo debba farsi valere alla luce del contenuto del tutto peculiare delle norme impugnate e della specifica relazione che si realizza, di conseguenza, fra l'oggetto del giudizio principale e l'oggetto della questione di costituzionalità, da cui deriva il carattere rilevante della questione stessa.

E difatti, dovendo giudicare di una imputazione per "truffa mediante inserzione di annuncio su sito Internet", il Tribunale di Urbino solleva questione di costituzionalità della norma secondo cui "il governo è delegato ad adottare ... uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari ..." (art. 1, comma 2, l. n. 148 del 2011), nonché solleva questione della norma secondo cui il Tribunale di Urbino è "soppresso" (art. 1, d.lgs. n. 155 del 2012, in combinato disposto con la tabella A allegata al decreto).

Secondo l'esatta prospettazione adottata dal rimettente, la decisione delle questioni di legittimità si pone come pregiudiziale ed indispensabile per la soluzione del giudizio principale, in quanto le parti sarebbero "distolte dal giudice precostituito per legge ... sulla base di norme pure aventi valore di legge costituzionalmente illegittime". La rilevanza della questione, dunque, consiste, in sostanza, nel semplice ma innegabile fatto che il giudice, applicando le norme impugnate che dispongono la sua soppressione con effetto dal 13 settembre 2013, dovrebbe declinare la propria competenza nel giudizio principale, e rinunciare quindi a deciderlo, in quanto Tribunale soppresso. Si tratta di una incidenza delle norme impugnate sul giudizio principale che si presenta come particolarmente pregnante, in quanto da esse deriva puramente e semplicemente l'impossibilità di definire il giudizio per venir meno dello stesso giudice.

Questo peculiare nesso di pregiudizialità fra norme impugnate e contenuto del giudizio principale, da cui deriva la rilevanza della questione, determina l'essenza del "rapporto sostanziale" la cui esatta individuazione legittima, secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, l'intervento nel giudizio incidentale.

E difatti, posto che la rilevanza della questione consiste nel fatto che il giudice verrebbe meno come tale, ove dovesse applicare la disciplina legislativa relativa alla propria soppressione, ne deriva che, nel caso, lo specifico oggetto del giudizio principale, cui è ordinariamente connessa la pregiudizialità della questione, finisce per svanire completamente sullo sfondo, mentre a vero elemento determinante la questione di costituzionalità viene elevata la *potestas iudicandi* del tribunale rimettente. Ciò significa infatti, che, quale che sia il rapporto controverso nel giudizio principale, la questione manterrebbe comunque la propria rilevanza, investendo, nella sostanza, non tanto la posizione delle parti dedotta in giudizio, quanto piuttosto in modo diretto ed immediato la posizione del giudice.

Ne deriva dunque che al fine di valutare l'inerenza dell'interesse dell'interveniente con il rapporto dedotto nel giudizio principale, il contenuto dell'azione penale esercitata, risulta essere, nel caso di specie, del tutto indifferente, poiché il vero rapporto sostanziale da cui la questione di costituzionalità scaturisce è circoscritto al potere del rimettente di esercitare la funzione giurisdizionale, cosicché il vero bene della vita da cui la questione di costituzionalità è potuta scaturire per la via del giudizio principale è costituita dalla qualità del Tribunale di Urbino come organo dell'ordine giudiziario della Repubblica. In questo senso va appunto interpretata la prospettazione della rilevanza nell'ordinanza di rimessione.

2. — La necessaria puntualizzazione in questi termini del bene sostanziale della vita che risulta sorreggere la questione di costituzionalità, determina l'interesse immediato e diretto del CNF ad intervenire nel relativo giudizio.

A questo riguardo è sufficiente considerare che l'ordinamento della professione forense, così come disciplinato nella legge riforma 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento forense), recependo la tradizione

propria, non solo del nostro ordinamento ma pressoché di tutta la vigente e previgente tradizione europea, ha confermato il nesso indissolubile esistente fra avvocatura – depositaria della funzione costituzionalmente garantita della difesa giudiziale – e ordinamento forense, cui spetta la regolamentazione dell'organizzazione e dell'esercizio della relativa professione (art. 1). L'ordinamento forense, a sua volta, consiste, secondo le chiare prescrizioni del legislatore, "negli iscritti negli albi degli avvocati" e si articola negli ordini circondariali e nel CNF (art. 24). Ciò vale a dire che l'ordinamento forense viene costituito dal legislatore come un ente complesso, formato da una pluralità di enti, secondo una entificazione della relativa forma unitaria dell'Avvocatura per gradi progressivi, che passa prima per la articolazione degli avvocati in molteplici ordini circondariali e poi nella rappresentazione della loro unità attraverso il Consiglio Nazionale Forense.

Tale ordinamento è ispirato ai principi tradizionali dell'autonomia e dell'autogoverno, ma il legislatore non rinuncia, allo stesso tempo, a far valere il fortissimo rilievo pubblicistico dell'Avvocatura attraverso norme che determinano in forma immediata e cogente l'assetto della relativa organizzazione. Questo è il caso, fra gli altri, dell'art. 25 della legge, che, sempre riprendendo la consolidata tradizione in tal senso, stabilisce che "presso ciascun tribunale è costituito l'ordine degli avvocati, al quale sono iscritti tutti gli avvocati aventi il principale domicilio professionale nel circondario".

Ciò vale a dire, che, stabilendo la loro articolazione primaria in "ordini circondariali", il legislatore non lascia liberi gli avvocati di determinare i criteri con i quali costituirsi negli ordini locali, ma, al contrario, vincola la relativa loro istituzione in corrispondenza della distribuzione, determinata dallo stesso legislatore, delle sedi giudiziarie. E difatti, là dove il legislatore istituisce una sede di Tribunale, lì gli esercenti la professione forense sono vincolati a costituirsi in autonomo ordine circondariale, cui appartengono gli avvocati del relativo circondario. Sarà dunque agli organi dell'ordine locale forense, così costituito sulla base di una scelta imperativa del legislatore, che spettano i molteplici compiti di

regolazione e di disciplina della professione svolta dai relativi iscritti, nonché i compiti ulteriori relativi alla costituzione degli organi superiori dell'ordinamento forense.

È sufficiente la considerazione di questa determinante disciplina della distribuzione degli ordini circondariali sul territorio nazionale, per comprendere la legittimazione del Consiglio Nazionale Forense ad essere parte del giudizio di costituzionalità della legge che sopprime in un capoluogo di provincia la sede del Tribunale. In ragione di questo criterio di localizzazione degli ordini circondariali, l'individuazione legislativa delle sedi di Tribunali finisce per avere una incidenza immediata e diretta sull'ordinamento forense, che si articola in ordini circondariali in corrispondenza di ciascun Tribunale, con la conseguenza che il mutamento delle relative circoscrizioni giudiziarie porta naturalmente con sé anche un necessario e corrispondente mutamento del loro numero e della loro competenza territoriale.

La soppressione del Tribunale di Urbino determina dunque, quale conseguenza necessaria, immediata e diretta, anche la soppressione dell'ordine circondariale della medesima Provincia, e la relativa innovazione si ripercuote, con un naturale effetto a catena, anche sul numero e sulla composizione degli altri ordini, specie se limitrofi. È sufficiente pensare alla conseguente modifica della composizione degli organi, a partire dall'assemblea, destinata ad assorbire gli iscritti degli ordini soppressi. Se si riflette sul fatto che spetta all'assemblea di ciascun ordine locale, secondo appunto la costruzione per gradi che si è cennata in precedenza, il compito di eleggere i componenti del Consiglio, ai quali spetta poi non solo la costituzione dei successivi organi dell'ente locale (Presidente, segretario etc.), ma anche l'elezione dei componenti dell'organo nazionale di rappresentanza e cioè del CNF (art. 34, l. n. 247 del 2012), si comprende come ogni modifica delle circoscrizioni dei Tribunali non possa che incidere in modo immediato e diretto sull'ordinamento forense in quanto tale, comportando una serie di conseguenze sull'esercizio dell'avvocatura di carattere organizzativo e formale, che trascendono radicalmente il pur rilevante impatto pratico e materiale, che viene

subìto, per ovvie ragioni, dagli avvocati che patrocinano abitualmente nella sede del Tribunale soppresso.

Da tutto ciò consegue la legittimazione del CNF nel presente giudizio quantomeno sotto un duplice profilo.

In primo luogo perché, come si è detto, la soppressione del Tribunale di Urbino modifica di per se stessa l'ordinamento forense e condiziona la composizione del CNF.

In secondo luogo, per la posizione del CNF di raccordo istituzionale fra l'ordinamento forense ed il complesso delle istituzioni nazionali.

Sul punto, la recente riforma dell'ordinamento ha codificato l'esito di una configurazione dei relativi rapporti istituzionali già stratificatasi nell'ordinamento con logica e forza sue proprie, secondo quanto riconosciuto da codesta ecc.ma Corte costituzionale, quanto, ammettendo l'intervento del CNF in giudizi di legittimità costituzionale, ne ha stabilito "il ruolo di rappresentanza sia delle diverse articolazioni associative, altrimenti prive d'un canale di comunicazione istituzionale, sia dei singoli che non aderiscano ad alcuna associazione" (sentenza n. 171 del 1996).

Questo ruolo rappresentativo – riconosciuto all'epoca con riferimento alle diverse forme associative libere all'interno dell'Avvocatura – viene ora invece istituzionalizzato formalmente dal legislatore con riferimento all'Avvocatura nel suo complesso, e cioè all'ordinamento forense in quanto tale. Stabilisce infatti l'art. 35 della legge di riforma che il CNF "ha in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale e promuove i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti".

L'espresso riconoscimento di una tale posizione conferma l'interesse istituzionalizzato che il CNF fa valere con il presente intervento, posto che, come si è rilevato, la soppressione di una sede di Tribunale non può che avere, sotto il profilo propriamente formale, una incidenza immediata e diretta sull'assetto dell'ordinamento forense e quindi dell'Avvocatura che ne viene organizzata e regolata in forma unitaria, determinando in capo al Consiglio Nazionale – che ne

detiene *ex lege* la rappresentanza – quell'interesse "giuridicamente qualificato e differenziato" che costituisce, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il titolo per l'intervento.

Ma anche sotto il profilo dell'interesse sostanziale dell'Avvocatura non può negarsi che la rappresentanza istituzionale del CNF costituisca titolo immediato e sufficiente per l'intervento in giudizio nel caso di specie, la soppressione del Tribunale di Urbino essendo parte di un disegno molto più vasto di ridistribuzione sul territorio nazionale degli uffici giudiziari, che ha finito per investire centinaia di sedi giudiziarie in tutta Italia.

Il contenuto delle questioni sollevate dal Tribunale di Urbino investe nella sua interezza l'opera di disegno delle nuove circoscrizioni, e non si può negare all'Avvocatura, che nell'ambito di esse assolve il compito costituzionalmente necessario della difesa in giudizio, di partecipare, per il tramite del soggetto che istituzionalmente la rappresenta, al giudizio nel quale si deve stabilire la legittimità delle relative discipline legislative. Lo stesso legislatore ha riconosciuto al CNF una posizione distinta e qualificata proprio ai fini di osservazione e di verifica della funzionalità dell'amministrazione della giustizia, quando lo ha investito sia di una apposita e specifica competenza consultiva "sulle proposte e disegni di legge che, anche indirettamente, interessino la professione forense e l'amministrazione della giustizia" ; sia di una posizione istituzionale di osservatore privilegiato sullo stesso "esercizio della giurisdizione", tramite l'istituzione di un apposito "osservatorio permanente", che nel disegno legislativo "raccoglie dati ed elabora studi diretti a favorire una più efficiente amministrazione delle funzioni giurisdizionali" (art. 35, comma 1, lett. *q)* e *r)* della legge di riforma). Se si riflette sul fatto che la legge di delegazione ha condizionato la nuova distribuzione delle sedi al fine appunto di "realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza" (art. 1, c.2, l. n. 148 del 2011), si ha per logica conseguenza l'interesse diretto e differenziato del Consiglio Nazionale a partecipare al giudizio su di una disciplina legislativa, come quella della legge impugnata. Legge che espressamente si richiama, sin dal suo titolo, al raggiungimento di quelle finalità che lo stesso CNF è chiamato a realizzare, per

espressa determinazione legislativa, in concorso con gli altri soggetti ed organi di governo competenti.

3. — Per quanto attiene al merito della questione, va subito detto che in ordine alla fondatezza della eccezione di legittimità costituzionale, l'ordinanza di rimessione del giudice *a quo* appare ben motivata ed articolata, poiché viene di seguito prospettata l'illegittimità, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost., della legge delega, e precisamente dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011 n. 148, di conversione del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, e l'illegittimità derivata, sotto diversi profili, del decreto legislativo n. 155 del 2012, per violazione dell'art. 76 Cost..

Va ricordato che tale delega legislativa, che riporta una serie articolata di principi e criteri direttivi, è contenuta in una disposizione inserita in sede di conversione di un decreto legge recante una manovra finanziaria (cosiddetta "manovra di ferragosto"). Prendendo le mosse da questa constatazione, il giudice *a quo*, per quanto concerne l'illegittimità della legge delega, rileva che il suo oggetto riguarda "un'ampia riforma, destinata ad incidere direttamente e profondamente sull'assetto della giurisdizione ordinaria e su altri principi di sicura rilevanza costituzionale, quali il diritto di difesa, il principio del giudice naturale ed altri". Tale riforma –prosegue il giudice a quo– non risponde "in alcun modo al presupposto della straordinaria necessità ed urgenza che soltanto .... avrebbe legittimato l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost.", per la considerazione decisiva che l'entrata in vigore della normativa delegata è prevista ad un anno di distanza dalla legge di conversione ed altri adempimenti a tempi ancora maggiori. Per non dire che l'oggetto della delega è del tutto eterogeneo rispetto all'oggetto del decreto legge.

La eccezione di costituzionalità della legge delega si incentra proprio su questo interrogativo: e cioè se sia legittima una disposizione di delega legislativa inserita in una legge di conversione di un decreto legge, per di più avente un oggetto completamente diverso. Interpretando la giurisprudenza di codesta ecc.ma

Corte in materia, la risposta deve essere assolutamente negativa. A partire essenzialmente dalla sentenza n. 171 del 2007 e dalla sentenza n. 355 del 2010 la Corte ha rilevato che la legge di conversione –che non ha efficacia sanante di eventuali vizi del decreto legge– ha un suo percorso di formazione, la cui disciplina è del tutto peculiare e diversa da quella che regola l'iter dei disegni di legge di iniziativa governativa, tanto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano subito convocate, ancorché sciolte.

Ma la giurisprudenza costituzionale ha compiuto un ulteriore, decisivo passo in avanti su questa materia con la sentenza n. 22 del 2012, con la quale sottolinea che è del tutto estranea agli interventi di straordinaria necessità ed urgenza la disciplina "a regime" di materie o di settori di materie, per i quali non può valere il presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale potere di iniziativa previsto dall'art. 71 Cost.. Premesso che l'art. 96-bis, comma 7, del Regolamento della Camera dispone che "Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto legge", la medesima sentenza esclude la possibilità di inserire nella legge di conversione emendamenti del tutto estranei, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost..

Tale norma istituisce infatti un nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento particolarmente rapido e del tutto peculiare rispetto a quello ordinario. In definitiva, secondo la stessa decisione, "non si può spezzare il legame essenziale tra decretazione di urgenza e potere di conversione". Se tale legame viene spezzato si determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'"uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto legge".

Questa motivazione adottata da codesta ecc.ma Corte nella più volte citata sentenza n. 22 del 2012 non va peraltro limitata soltanto all'ipotesi di emendamenti eterogenei introdotti in sede di conversione nel corpo del decreto legge, ma è *a*

fortiori applicabile al caso, che ricorre nella fattispecie in esame, di una disposizione "aggiuntiva", approvata in sede di conversione, contenente una delega legislativa per una disciplina, che va "a regime" dopo un anno e per di più avente un contenuto totalmente estraneo alla materia ed alle finalità del decreto stesso. E difatti il limite posto dalla Corte alla emendabilità del decreto legge verrebbe meno, se si consentisse allo stesso tempo al legislatore di inserire nella legge di conversione discipline del tutto innovative e aggiuntive al testo della legge stessa. Ed invero, non vi è alcuna possibile distinzione fra disposizioni incorporate nel decreto legge e disposizioni incorporate nella legge di conversione, poiché, ai sensi dell'art. 15, comma 5, della l. n. 400 del 1988, gli emendamenti al decreto legge entrano in vigore con la legge di conversione.

E se dunque è vero che la Costituzione italiana disciplina, nelle grandi linee, i procedimenti legislativi, ponendo limiti e regole -da specificare nei Regolamenti parlamentari- quali condizioni di legittimità costituzionale degli atti approvati, che la Corte è competente a sindacare a partire dalla sentenza n.9 del 1959, è evidente che nel caso di specie è costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011 n. 148 di conversione del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.. Ne consegue pertanto, come è correttamente prospettato nell'ordinanza di rimessione, l'illegittimità costituzionale della disposizione attributiva del potere di delega nella materia *de qua* al Governo, con i relativi effetti caducatori sul decreto delegato, per illegittimità derivata.

4. — Nel caso di specie inoltre, come esattamente rilevato dal giudice *a quo*, insieme al vizio della legge di delegazione, sussiste un vizio altrettanto evidente e macroscopico del decreto legislativo.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 ha condizionato la riorganizzazione degli uffici giudiziari sul territorio al rispetto di diversi principi e criteri direttivi, fra i quali quello di cui alla lett. *a)*, comma 2, vincola espressamente il Governo a "garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011". Il criterio pone dunque un chiaro e non equivocabile limite alla scelta discrezionale

del Governo nella nuova allocazione degli Uffici giudiziari, imponendogli di mantenere in ciascuno capoluogo di provincia la sede di un Tribunale.

Nel caso di Urbino il criterio è stato apertamente e frontalmente disatteso dal Governo. E difatti, nonostante la circostanza che il medesimo Comune sia sede di capoluogo di Provincia, il d. lgs. n. 155 del 2012, stabilendo all'art. 1 che "sono soppressi i tribunali ordinari (...) di cui alla tabella A allegata al presente decreto", ha finito per sopprimere anche e propriamente il Tribunale di Urbino, posto che detta Tabella lo include fra gli uffici giudiziari soppressi compresi nel distretto della Corte di Appello di Ancona.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo "limitatamente alla soppressione del Tribunale di Urbino", sollevata dal giudice rimettente per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, risulta dunque, sulla base di queste sole considerazioni, del tutto fondata. In ogni caso, per una più compiuta motivazione, è sufficiente considerare, a questo riguardo, che la Provincia di Pesaro-Urbino è stata istituita in forza di r. d. 22 dicembre 1860, n. 4495, il quale stabilendo che "il regio territorio delle Marche è diviso in Province, Circondarii, Mandamenti e Comuni", rimanda alla tabella allegata al decreto, in cui risulta sancita l'istituzione della Provincia espressamente denominata di Pesaro e di Urbino.

Svolgendo coerentemente il contenuto del decreto, lo Statuto provinciale (come approvato dal Consiglio con delibera n. 172 del 31 luglio 1991 e successive modificazioni) ha riconosciuto che la Provincia "ha per sedi di capoluogo le Città di Pesaro e di Urbino", derivando dunque, per concorde scelta tanto del Governo all'atto dell'unificazione delle Marche nel Regno d'Italia, quanto della stessa comunità provinciale, che la Provincia unica di Pesaro-Urbino possiede un duplice capoluogo, avendo sede al contempo sia nel Comune di Pesaro, sia nel Comune di Urbino, entrambi qualificati normativamente come capoluoghi di Provincia.

Il vizio di eccesso di delega risulta quindi evidente, sotto questo profilo.

Il legislatore delegante ha vincolato il Governo a "garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del

30 giugno 2011", ed il Governo, essendo il Comune di Urbino capoluogo di Provincia, doveva garantire, a pena di illegittimità del decreto legislativo, la permanenza, nel relativo circondario, del Tribunale. Poiché così non ha operato, ne risulta l'invalidità della relativa prescrizione della soppressione del Tribunale, dovendo dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d. lgs. n. 155 del 2012 e della allegata Tabella A richiamata dallo stesso articolo, nella parte in cui tale Tabella menziona, fra gli uffici giudiziari soppressi a partire dal 13 settembre 2013 il Tribunale del Circondario di Urbino come compreso nel Distretto della Corte di Appello di Ancona.

PER QUESTI MOTIVI

Il Consiglio Nazionale Forense, intervenuto nel presente giudizio, difeso e rappresentato come in epigrafe

chiede

che codesta ecc.ma Corte Costituzionale, dichiarato ammissibile il presente intervento nel giudizio di costituzionalità, in accoglimento della questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Urbino, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, ovvero, in subordine, dell'art. 1, del d. lgs. n. 155 del 7 settembre 2012, limitatamente alla soppressione che esso dispone del Tribunale di Urbino, per contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Roma, 29 aprile 2013

Avv. Prof. Piero Alberto Capotosti

Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini

Elenco Dossier pubblicati dall'Ufficio Studi al 2 maggio 2013

I dossier sono reperibili sul sito web del Consiglio nazionale forense, al seguente indirizzo: http://www.consiglionazionaleforense.it/site/home/pubblicazioni/studi-e-ricerche.html

- Dossier n. **1/2011** – Gli avvocati italiani per la ripresa. Giustizia civile ed economia – 15 luglio 2011;

- Dossier n. **2/2011** – Gli avvocati italiani per la ripresa. Giustizia civile ed economia. II edizione riveduta ed ampliata – 26 luglio 2011;

- Dossier n. **3/2011** – La manovra economica 2011 (decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, come convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111). Elementi di interesse per la professione forense – 26 luglio 2011;

- Dossier n. **4/2011** – La manovra economica *bis* 2011 (decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148). Cosa cambia per l'avvocato – 6 ottobre 2011;

- Dossier n. **5/2011** – Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 (disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69). Sintesi dei contenuti, norme e disposizioni richiamate – 3 novembre 2011;

- Dossier n. **6/2011** – Professione, giustizia e crisi. Incontro con le componenti dell'Avvocatura. Il maxiemendamento al ddl A.S. 2968-2969 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)". Testo depositato al Senato il 9 novembre 2011 – 12 novembre 2011;

- Dossier n. **7/2011** – Professione, giustizia e crisi. La legge di stabilità per il 2012. Le norme della legge 12 novembre 2011, n. 183, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012) – 24 novembre 2011;

- Dossier n. **8/2011** – Il decreto "Salva Italia" (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214). L'impatto sulle professioni – 27 dicembre 2011;

- Dossier n. **1/2012** – Il decreto-legge 22 gennaio 2012, n. 212 (disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile). Le osservazioni dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 4 gennaio 2012;

- Dossier n. **2/2012** – Legge 17 febbraio 2012, n. 9. Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri. Le osservazioni dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 21 febbraio 2012;

- Dossier n. **3/2012** – Congresso Nazionale Forense Straordinario. Raccolta dei materiali congressuali a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 12 marzo 2012;

- Dossier n. **4/2012** – VII Congresso di aggiornamento giuridico forense. Materiali raccolti per la relazione inaugurale a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 15 marzo 2012;

- Dossier n. **5/2012** – Responsabilità civile dei magistrati. Art. 25 del Disegno Legge n. 3129. Dossier di documentazione e analisi a cura del Consiglio nazionale forense – 19 Marzo 2012;

- Dossier n. **6/2012** – Le professioni regolamentate nel decreto "Cresci Italia". Abrogazione delle tariffe, "parametri", compenso, preventivo e tirocinio. Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 e la legge di conversione. Dossier di documentazione e analisi a cura del dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 22 marzo 2012.

- Dossier n. **7/2012** – Attualità normative – Riforma delle professioni – Parametri – Il filtro in Appello – (*gli approfondimenti dell'ufficio studi*) - Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 4 settembre 2012.

- Dossier n. **8/2012** - La conclusione dei lavori parlamentari sulla riforma forense – Seminario di studi - Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense - Sala del Refettorio, Via del Seminario, 76 - Roma, 4 ottobre 2012.

- Dossier n. **9/2012** – Professioni e Concorrenza - Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense - Roma, 3 ottobre 2012.

- Dossier n. **10/2012** – Parametri – Seminario di lavoro con gli Ordini – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense - Borgo Santo Spirito n. 80, Sala PIO X, Roma, 19 ottobre 2012.

- Dossier n. **11/2012** – Regolamento di riforma degli ordinamenti professionali – Seminario di lavoro con gli Ordini - Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Borgo Santo Spirito n. 80, Sala PIO X, Roma, 19 ottobre 2012.

- Dossier n. **12/2012** – Geografia giudiziaria – Seminario di lavoro con gli Ordini - Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Borgo Santo Spirito n. 80, Sala PIO X, Roma, 19 ottobre 2012.

- Dossier n. **13/2012** – La riforma forense – Seminario di lavoro con gli Ordini - Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Borgo Santo Spirito n. 80, Sala PIO X, Roma, 19 ottobre 2012.

- Dossier n. **14/2012** – La mediazione e l'Avvocatura italiana (D.Lgs. n. 28/2010) – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma-Parigi, 7-8 novembre 2012.

- Dossier n. **15/2012** – Camere arbitrali presso i Consigli degli Ordini – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 14 dicembre 2012.

- Dossier n. **1/2013** – Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense. Legge 31 dicembre 2012, n. 247 – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 22 gennaio 2013.

- Dossier n. **2/2013** – Le prime bozze dei provvedimenti attuativi della riforma (L. n. 247/2012) – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 19 aprile 2013.

- Dossier n. **3/2013** – CNF n. 2-R-2013. Regolamento per le modalità di accesso allo Sportello per il cittadino – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 19 aprile 2013.

UFFICIO STUDI
Composizione

Ubaldo Perfetti *(Vice Presidente Consiglio Nazionale Forense* e *Consigliere Delegato all'Ufficio Studi)*

Giuseppe Colavitti *(Coordinatore)*

Gianluca Bertolotti

Carlo Bonzano

Marina Chiarelli

Nicola Cirillo

Riccardo Maria Cremonini

Silvia Izzo

Francesca Mesiti

Angelo Schillaci

Cecilia Zoppé