

Avv. Antonino Galletti
Patrocinante dinanzi le Giurisdizioni Superiori

Avv. Marco Di Giuseppe
Abogado Mauro Kartucci
Dott. Antonio Cortese
Dott.ssa Giulia Pirrotti
Dott.ssa Giulia D'Orso
Dott.ssa Benedetta Voltaggio

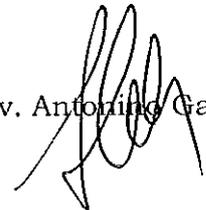
Indice degli atti e dei documenti

- A) Originale ricorso notificato con procure alle liti a margine e in calce;
- 1) Copia circolare ministeriale del 15.10.2012 prot. 5116;
 - 2) Copia decreto n. 539/2012 del Tribunale di Sulmona;
 - 3) Parere del 24.7.2012 del Prof. Giovanni Verde;
 - 4) Parere del 21.7.2012 del Prof Fabrizio Politi.

Con riserva di inoltrare tramite PEC il ricorso e gli allegati.

Con osservanza
Roma, data di deposito

Avv. Antonino Galletti



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
DEL LAZIO - ROMA

- RICORSO -

ORGANISMO UNITARIO DELL'AVVOCATURA ITALIANA, con sede in Roma, via Giuseppe Gioachino Belli, n. 27 in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **MAURIZIO DEL TILLA** (c.f. DTL MRZ 41D06 F839 Z) il quale agisce anche in proprio;

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **MAURO VAGLIO**,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI NAPOLI, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **FRANCESCO CAIA**,

COORDINAMENTO NAZIONALE DEGLI ORDINI FORENSI MINORI, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **SALVATORE WALTER POMPEO**, ques'ultimo anche in proprio,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ARIANO IRPINO, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **CARMINE MONACO**, ques'ultimo anche in proprio,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI LUCCA, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **ALESSANDRO GARIBOTTI**, ques'ultimo anche in proprio,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI LUCERA, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **GIUSEPPE A-**

Delega l'avv.
ANTONIO GALASSO
Mandatò con _____
_____ a rappresentarmi
difendermi nel presente giudizio e in ogni successivo giudizio compreso il giudizio di esecuzioni con tutti i poteri di Legge compreso quello di rinunciare, transigere nominare procuratori in sostituzione riscuotere e trascurare quietanze integrare contraddittorio nei confronti terzi ed eleggere il mio esecutore
Studio J. J. J.
Luca V. G. G. G. G.
Mandatò è conferito _____

conferito
Luca V. G. G. G. G.
V. p. g.
Moll

GNUSDEI, ques'ultimo anche in proprio,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MELFI, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **GERARDO DI CIOMMO**,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MISTRETTA, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **SALVATORE PORRACCIOLIO**;

Avv. **EUGENIO PASSALACQUA**, consigliere dell'Ordine degli Avvocati di Mistretta,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MONTEPULCIANO, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **PAOLO TIEZZI MAESTRI**, ques'ultimo anche in proprio,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ORVIETO, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **SERGIO FINETTI**,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI SALA CONSILINA, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **MICHELE MARCONE**,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **BRUNO SALZARULO**,

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI SULMONA, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **GABRIELE TEDeschi**;

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CAMERINO, in persona del Pre-

*Delega l'Avv. Antonino
Lolletti*

Il sottoscritto

a rappresentare

attendermi nel presente

ma e in ogni successivo

compreso il giudizio di esecuzi

zione con tutti i poteri di Legg

compreso quello di rinunciare

transigere nominare procure

tori, sostituzione riscuotere a

risarcire quietanze integrare e

contraddittorio nel confronto

con i ed eleggo e consiglio presso

il Tribunale di

Orvieto in

nome dell'Avv. Carlo

mandato e conferito

COORDINAMENTO

ORDINE FORENSI

MINORI

avv. Eugenio

Passalacqua

avv. proprio

CONSIGLIO DELL'ORDINE

DEGLI AVVOCATI DI

ORVIETO

avv. i. r.

ORDINE

AVV. TI

NONA

V. P. G.

Spel

sidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **CORRADO ZUCCONI GALLI FONSECA,**

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PINEROLO, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Avv. **ALFREDO MERLO,**

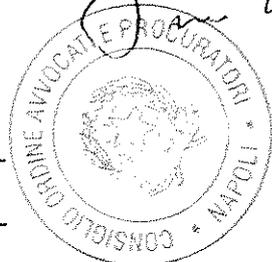
tutti rappresentati e difesi dall'Avv. **ANTONINO GALLETTI** (c.f. GLL NNN 70S23 H501 E - PEC antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente eletti presso il suo studio in Roma alla Via Lucrezio Caro n. 63, in virtù delle procure alle liti stese a margine e in calce al presente atto,

Contro il **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA,** in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato per legge presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12

per l'annullamento, previa tutela cautelare,

- a. della circolare del 15.10.2012 (*prot. n. 5116 doc. 1*) Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi, Direzione Generale del Personale e della Formazione, recante l'invito ai Presidenti delle Corti d'Appello e delle Procure delle Repubbliche interessate dalla riorganizzazione degli uffici giudiziari di cui ai D. Lgs. 155 e 156 del 7.9.2012, ad indire congiuntamente *"..un interprello tra tutto il personale in servizio negli uffici interessati alla soppressione.."*;
- b. dei D. Lgs. 155 e 156/2012, ove intesi quali leggi - provve-

Del. Avv. Antonio Galletti
Galletti
Qualora non
... a rappresentarmi
ritenermi nel presente giudizio
ed in ogni successivo grado
compreso il giudizio di assunzione con tutti i poteri di Legittimazione compreso quello di rinunciare, transigere, nominare procuratori, sostituzione riscuotere e rilasciare quietanze integrare e contraddittorio nei confronti di terzi ed eleggere e revocare il mio studio
in via Lucrezio Caro n. 63
in data 12/10/2012
mandato conferito
Avv. Galletti



V. P. G.
Galletti

dimento ovvero atti formalmente legislativi che tengono tuttavia luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono in concreto su casi e rapporti specifici, nonché

c. di tutti gli atti antecedenti e/o conseguenti ed esecutivi a quelli esplicitamente impugnati, ivi incluse, le note di diramazione e comunicazione delle Corti di Appello e delle Procure interessate.

PREMESSA SINTETICA

1. Il provvedimento impugnato interviene sull'intera organizzazione degli Uffici giudiziari conseguente alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie derivante dalla disposta soppressione di 31 Tribunali (con relative Procure della Repubblica), di tutte le 220 Sezioni Distaccate di Tribunale e di 667 Uffici di Giudice di Pace, con conseguente trasferimento del contenzioso, degli affari, dei fascicoli, dei magistrati e dei dipendenti.
2. Il provvedimento è in contrasto con il D. Lgs. 155/2012, poiché, nonostante la chiara previsione di una disciplina transitoria, sono anticipati in via amministrativa effetti di norme la cui efficacia è stata differita al 13.9.2013.
3. Oltretutto, la normativa presupposta (sia la legge delega, sia i decreti delegati) è palesemente censurabile sotto il profilo della **legittimità costituzionale**, sia per violazione della legge delega da parte dei decreti legislativi delegati che per illegittimità della stessa legge delega.

Deleg. Cav. Antonio
GALLONI
Sostituto
a rappresentare
attendami nel presente
e in ogni successivo
compreso il giudizio di
plene con tutti i poteri
compreso quello di
transigere nominare
procuratori la sostituzione
risolvere a lasciare
quitanze integrare
sostituirlo nei confronti
della ed eleggere
e il mio
a Paolo
Note di C. G. G.
e mar... e...
Quirino
procuratore
e di pace
v. p. a
Galli

4. I provvedimenti impugnati poi sono già ora idonei a produrre effetti **irreversibili**, determinando un **pregiudizio grave ed irreparabile** in capo ai ricorrenti.

A.

PREMESSE DI FATTO

A.1

IL CONTESTO NORMATIVO

Come è noto l'art. 1, comma 2 della L. 14.9.2011, n. 148, in sede di conversione del D. L. 13.8.2011, n. 139, ha conferito delega al Governo per

"riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) **ridurre gli 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;
- b) 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;
- ...
- d) 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) 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....."

In presunta applicazione della legge delega, poi, il Governo ha adottato uno schema di decreto sottoposto alla valutazione delle

Delega l'on. *Alessandro*
Garibaldi
...
... e rappresentando
... e in ogni successivo
... compreso il giudizio di esec
... zione con tutti i poteri di Leg
... compreso quello di rinuncia
... transigere nominare procura
... pri la sostituzione riscuotere
... trascurare quietanza integrare
... contraddittorio nei confronti
... ed eleggere e ... cilio mess
... *o Stefano*
... *in base*
... e conferito
...
A. ALESSANDRO
GARIBATTI
in nome
e in qualità
Presidente
Consiglio
Ordine
Avvocati
di ...
[Signature]
v.p. 2
[Signature]

Commissioni parlamentari.

La Commissione Giustizia del Senato, per ciò che qui interessa, esprimeva:

“parere favorevole subordinato all'accoglimento delle seguenti condizioni ...”

In particolare, per esempio, si faceva riferimento al fatto che:

“Con riguardo alle sezioni distaccate ubicate in aree montane è indispensabile il loro mantenimento avuto specifico riguardo a sezioni caratterizzate da un'altimetria media particolarmente elevata, significativi disagi infrastrutturali e difficoltà di collegamento conseguenti anche a fattori climatici specialmente nel periodo invernale”.

Ciò in relazione alla valutazione che:

“per quanto concerne le sezioni distaccate ubicate in aree montane sia indispensabile il loro mantenimento avuto specifico riguardo a sezioni caratterizzate da un'altimetria media particolarmente elevata, significativi disagi infrastrutturali e difficoltà di collegamento conseguenti anche a fattori climatici specialmente nel periodo invernale”.

Più sinteticamente, la Commissione Giustizia della Camera denunciava la necessità del:

“mantenimento, sempre per un periodo transitorio non superiore a cinque anni, di quelle sole Sezioni distaccate, anche previo accorpamento, attualmente esistenti che per carico di lavoro riferito alle sopravvenienze, bacino di utenza, estensione territoriale (in alcuni casi più ampio della sede accorpante), caratteristiche specifiche della collocazione geografica, quale ad esempio l'insularità e le peculiarità delle zone montane o di confine, risultano oggettivamente necessarie per ovviare, soprattutto nella prima fase di attuazione, disagi organizzativi per la popolazione e funzionali per il servizio giustizia. Sul punto si rinvia alle oggettive indicazioni provenienti dai Consigli giudiziari, che si intendono richiamate integralmente”.

Tuttavia, in sede di adozione del decreto legislativo 7.9.2012, n.

155, è stato previsto:

- all'art. 1 la soppressione di tutte le sezioni distaccate;
- all'art. 11, comma 2 che l'efficacia delle norme avvenisse “decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decre-

Deleg. l'or. Antonio
Folletto
a rappresentar
difendermi nel presente
e in ogni successivo
compreso il giudizio di
zione con tutti i poteri di Legge
compreso quello di rinunciar
transigere, nominare procure
voti, sostituzione riscuotere
trascurare quietanza integrarsi
contraddittorio nel confronto
scizi ed eleggo e il mio presce
e o Paolo Folletto in
Nave via C. C. 63
il mandato e convalida
che...

Franco Folletto
in proprio e
nelle qualità
di Presidente
dell'Ordine degli
Avvocati di Caceria
V.P.L.
Folletto

to".

A.2

L'ATTIVITÀ DELL'OUA E DELL'AVVOCATURA IN GENERALE.

Nel corso dell'iter di formazione del decreto legislativo, peraltro gli Avvocati - ancorché NON consultati - non rimanevano inerti, ma offrivano dati e collaborazione all'approfondimento delle specificità territoriali.

Nel contempo, il Consiglio Nazionale Forense in due occasioni evidenziava formalmente la carenza di analiticità dell'agire del governo, per il quale "ridurre" il numero delle sezioni distaccate ed "eliminare" del tutto le medesime apparivano sinonimi.

Nonostante gli interventi dell'Avvocatura nella veste politica (OUA) e istituzionale (CNF) e di ampie fasce del mondo degli enti locali e della società civile, tuttavia, nulla cambiava, se non in peggio.

A.3

I PROVVEDIMENTI IMPUGNATI

Con gli atti impugnati e con i provvedimenti esecutivi ed attuativi, si è dato atto della riforma ed, in particolare modo, della "soppressione" dei c.d. Tribunali minori e delle sezioni distaccate ed i vertici delle Corti d'Appello e delle Procure della Repubblica interessate, sono stati invitati ad indire, congiuntamente, nell'ambito del distretto, un interpello tra tutto il personale in servizio negli uffici interessati alla soppressione, secondo

Delega Cons.
Antonio Pelleri
Autonomo
e rappresentar
attendere nel presente
e in ogni successivo
compreso il giudizio di esten
zione con tutti i poteri di leg
temporeo quella d' rinuncia
nominare procure
in la sua funzione riscuotere
maschia e quozione integrare
contraddittorio nel confronto
teori ed eleggo e il collo presen
e studio Pelleri in
No e U.C. Cas 63
il mandato è autorizzato
delega

Antonio Pelleri
mi proprio
e nelle parole
di prendere
del consiglio
della Regione
di No. Repubblica
U.P. a.
Pelleri

le modalità e i criteri di cui all'accordo sulla mobilità interna del personale siglato in data 9 ottobre 2012 con le OO.SS.

I provvedimenti impugnati, quelli consequenziali assunti in sede amministrativa, nonché quelli presupposti adottati in sede legislativa delegante e delegata, appaiono illegittimi per le seguenti ragioni di

B.

DIRITTO

B.1

SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE E SULL'INTERESSE AL RICORSO DEI RICORRENTI

L'interesse al ricorso, quale condizione per l'azione, è espressione dell'interesse ad agire, dato dal rapporto tra la situazione anti-giuridica denunciata e il provvedimento giurisdizionale che si domanda per porvi rimedio. Questo rapporto deve consistere nell'utilità del provvedimento, come mezzo per garantire all'interesse leso la protezione accordata dall'ordinamento giuridico (cfr. Cons. Stato, V, 10 gennaio 2012, n. 16)

Del resto, nessun dubbio può sussistere sulla **legittimazione all'azione dell'O.U.A. della quale deve essere apprezzato il ruolo di organo titolare della rappresentanza politica dell'Avvocatura italiana** conferitogli dall'art. 6 dello Statuto, e ciò anche in senso conforme all'evoluzione interpretativa - ampliativa della nozione di legittimazione attiva nel processo amministrativo.

Delega l'on.
Antonio Felletti
S. Uff. 10/10
a rappresentar
Stendini nel presente
e in ogni successivo
compreso il giudizio di esec
zione con tutti i poteri di Legg
compreso quello di rinuncia
transigere dominare proce
ten la soddisfazione riscuotere
nasciare quietanze integrare
controditto nel confronti
tali ed eleggo a ufficio presso
o Stato Felletti n.
Rev. Vic. L. Gio. 63
il mandato è conferito
Stendini.

Stendini
V. p. e.
Stendini

Peraltro, essendo principio giurisprudenziale pacifico che anche una semplice associazione professionale, se e in quanto ne sia comprovato un apprezzabile grado di rappresentatività, può essere legittimata ad impugnare provvedimenti lesivi, oltre che di interessi propri, di interessi collettivi della categoria (C. Stato, V, 22 ottobre 2007, n. 5498; Tar Lazio, Roma, I, 5 dicembre 2008, n. 11015, Tar Lombardia, ord. 115, 116 e 117/2012, C. Stato, IV, decreto pres. 351, 352, 353/2012, C. Stato, IV, ord. 616, 617, 618/2012; Tar Sardegna, I, ord. 351/2012), risulterebbe arduo negare una siffatta legittimazione proprio in capo all'O.U.A. che, massimamente, rappresenta l'Avvocatura italiana - sia quella istituzionale che quella associata - in quanto espressione immediata, diretta e democratica del Congresso Nazionale Forense che viene celebrato di norma ogni biennio (infatti, l'OUA ha trattato e poi sottoscritto, nell'interesse e in rappresentanza dell'intera Avvocatura italiana, il codice di autoregolamentazione per l'astensione dalle udienze con la commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero sui servizi pubblici essenziali, nonché il codice di buona condotta per il trattamento dei dati personali in ambito forense ex artt. 12 e 135 codice privacy col l'Autorità garante per la protezione dei dati personali).

Nessun dubbio può esistere circa la legittimazione degli Ordini a ricorrere, atteso che i provvedimenti di redistribuzione e riorganizzazione, per il tramite dell'avvio dell'interpello - incidono diret-

Delega l'on.
Antonio Felletti
a rappresentare e
affidarmi nel presente giudizio
e in ogni successivo giudizio
compresso il giudizio di assunzione
con tutti i poteri di legge
compreso quello di rinunciare
a scegliere, nominare, proporre
per la sostituzione, riscuotere e
trasferire, quozionare, integrare e
sostituirlo nel confronto di
servizi ed eleggere e revocare i consi-
gli di Stato Felletti in
nome del C. (2006)
Il mandato è conferito così
che...

PREZIOSO
C. O. S. ANGELO
LONIGRANI
V. p. in
Helli

tamente e immediatamente sulla quotidiana attività lavorativa e professionale dei professionisti iscritti agli Albi professionali tenuti dagli Ordini istanti in ciascuno specifico ambito territoriale. Infine, appare evidente la legittimazione anche dei **professionisti ricorrenti**, essendo costoro all'uopo abilitati all'esercizio professionale sull'intero territorio nazionale e, dunque, anche nelle sedi individuate come da sopprimere.

B.1.a.

PRIMO MOTIVO

VIOLAZIONE DELL'ART. 3, 24 E 97 COST.

ECESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ, INGIUSTIZIA MANIFESTA, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE, CARENZA DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO.

La circolare impugnata non appare conforme alla normativa costituzionale in epigrafe e rappresenta la mera applicazione ed esecuzione di una disciplina palesemente incostituzionale per le ragioni che saranno meglio evidenziate nel successivo motivo.

Difatti, la circolare, è:

- **illegittima in via derivata**, in quanto è stata emessa sulla base di norme che, sia a livello sostanziale che procedurale, non trovano copertura costituzionale;
- **illegittima ex se**, in quanto contribuisce a rendere eccessivamente difficoltoso lo svolgimento dell'incarico professionale di tutti gli avvocati iscritti negli Albi tenuti dagli

Delio Cav. Antonio
Boletti
a rappresentanza
affidarmi nel presente
e in ogni successivo
compreso il giudizio di esec
zione con tutti i poteri di Leg
compreso quello d' rinuncia
trasferire nominare procura
tori la sostituzione riscuotere
lasciare quietanze integrare
contraddittorio nel confronto
scelto ed eleggo e il mio preses
e *Toto Felletti*
Proe de C. Co. 6/4
il mandato e conferito con
Boletti

Boletti
v.p.e.
Boletti

Studio Legale
Avv. Antonino Galletti
Patrocinante dinanzi alle
Magistrature Superiori
Via Lucrezio Caro n. 63
00193 Roma
Tel. (+39) 06 36004333
Fax (+39) 06 0636003838
e-mail: antoninogalletti@tin.it
www.antoninogalletti.it
indirizzo PEC:
antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org

Ordini aventi giurisdizione nei circondari intaccati dalla riforma della c.d. geografia giudiziaria.

Difatti, la circolare impugnata impone ai Presidenti delle Corti d'Appello ed ai Procuratori della Repubblica di avviare una poderosa riorganizzazione del personale, proprio in ragione della soppressione di tutte le Sezioni Distaccate dei Tribunali (ben 220) di ben 31 Tribunali (c.d. minori), senza contare la quasi totalità degli Uffici dei Giudici di Pace (ben 667).

Ebbene, seppur la circolare esordisce rappresentando che il diverso effetto organizzativo scaturisce dalla necessità di ricollocare il personale perdente il posto, conclude esortando l'avvio di un interpellato nell'ambito di ogni singolo distretto interessato, evidenziando però che la collocazione del personale del distretto interessato avverrà all'interno del medesimo distretto limitatamente all'esistenza di posti vacanti, *"..lasciando ad un momento successivo l'eventuale movimentazione del personale in tutto il territorio nazionale"*.

In altri termini, la riorganizzazione non sarà eseguita mantenendo all'interno di ciascun distretto le già poche risorse umane sino ad oggi godute (andando cioè a sommare alle risorse presenti nell'ufficio accorpante quelle presenti presso gli uffici soppressi) ma comporterà una distribuzione del personale e delle risorse che mira tendenzialmente (nemmeno riuscendoci peraltro, come dimostra l'ordinanza n. 539 del 2012 resa dal Tribunale di Sulmona) a salvaguardare il suddetto equilibrio solo per quel che ri-

Delego l'avv. Antonino Galletti a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio e in ogni successivo grado, compreso il giudizio di esecuzione mobiliare, immobiliare, presso terzi o ottemperanza, con tutti i poteri di Legge compreso quello di rinunciare, transigere, nominare procuratori in sostituzione, riscuotere e rilasciare quietanze integrare il contraddittorio nei confronti di terzi, notificare motivi aggiunti, ricorso incidentale o chiamare in causa terzi.

Autorizzo il nominato professionista al trattamento dei dati personali e sensibili ex art. 13 del D. Lgs. n. 196 del 2003.

Dichiaro di essere stato informato dall'avv. Antonino Galletti, ai sensi dell'art. 4 co. 3 del D. Lgs. n. 28 del 2010, della possibilità di ricorrere al procedimento di mediazione ivi previsto e dei benefici fiscali di cui agli artt. 17 e 20 del medesimo decreto.

Eleggo domicilio presso lo studio Galletti in 00193 Roma alla Via Lucrezio Caro n. 63.

f.to l'assistito

E' autentica

Avv. Antonino Galletti

Studio Legale
Avv. Antonino Galletti
Patrocinante dinanzi alle
Magistrature Superiori
Via Lucrezio Caro n. 63
00193 Roma
Tel. (+39) 06 36004333
Fax (+39) 06 0636003838
e-mail: antoninogalletti@tin.it
www.antoninogalletti.it
indirizzo PEC:
antoninogalletti@ordineavvocatoroma.org

guarda l'interesse del personale dipendente a non essere dislocato presso sedi sgradite, fermo restando il pregiudizio che tutti gli operatori (avvocati e cittadini *in primis*) riceveranno a seguito della soppressione degli uffici e del notevole affollamento ed "intassamento" giudiziario di quelli accorpanti, senza che quest'ultimi vedano garantito l'incremento di risorse umane in misura almeno corrispondente alle risorse presenti presso gli uffici soppressi. In altri termini, la ricollocazione del personale avverrà secondo un criterio che non assicura e garantisce il potenziamento delle strutture accorpanti, con grave pregiudizio sulla prestazione qualitativa e quantitativa del servizio giustizia offerto dagli uffici accorpanti e, con inevitabile detrimento degli interessi dell'intera categoria professionale degli avvocati che quotidianamente dovranno farsi carico dei disagi e delle difficoltà derivanti dalla soppressione degli uffici e dalla non corrispondente incremento di risorse umane e strutturali presso le strutture accorpanti. Paraltro, la legge di delega del D. Lgs. 155/2012, aveva imposto, tra i criteri che avrebbe dovuto rispettare il legislatore delegato, quello di contemperare **l'esigenza** di contenimento della spesa con quella **preminente di buon andamento del sistema giudiziario**.

Sotto tale aspetto, è palese la **violazione dell'art. 97 Cost.** nella parte in cui la delineata organizzazione, lungi dall'assicurare il principio del buon andamento della P.A., pone in serio pericolo la fornitura del servizio giustizia, con l'aggravante di "spalmare" i

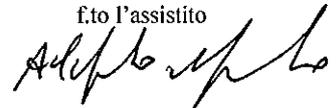
Delego l'avv. Antonino Galletti a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio e in ogni successivo grado, compreso il giudizio di esecuzione mobiliare, immobiliare, presso terzi o ottemperanza, con tutti i poteri di Legge compreso quello di rinunciare, transigere, nominare procuratori in sostituzione, riscuotere e rilasciare quietanze integrare il contraddittorio nei confronti di terzi, notificare motivi aggiunti, ricorso incidentale o chiamare in causa terzi.

Autorizzo il nominato professionista al trattamento dei dati personali e sensibili ex art. 3 del D. Lgs. n. 196 del 2003.

Dichiaro di essere stato informato dall'avv. Antonino Galletti, ai sensi dell'art. 4 co. 3 del D. Lgs. n. 28 del 2010, della possibilità di ricorrere al procedimento di mediazione ivi previsto e dei benefici fiscali di cui agli artt. 17 e 20 del medesimo decreto.

Eleggo domicilio presso lo studio Galletti in 00193 Roma alla Via Lucrezio Caro n. 63.

f.to l'assistito



E' autentica

Avv. Antonino Galletti



disservizi connessi con la soppressione degli uffici periferici e con la dislocazione "variabile" del personale in maniera differenziata tra i vari plessi e, quindi, tra i professionisti utenti del servizio giustizia a seconda del Foro di appartenenza, in violazione del **principio di ragionevolezza ed uguaglianza** di cui all'art. 3, 24 e 97 Cost.

Ed anche i criteri fissati nella legge delega vengono a essere violati, come sotto più ampiamente riportato, non solo dal decreto delegato (di qui la sua illegittimità costituzionale), ma anche, direttamente, dai provvedimenti amministrativi impugnati, nel momento in cui si esegue quanto indicato.

In spregio della lettera delle suddette norme e della *ratio* individuata dalle stesse Amministrazioni resistenti, e con un evidente difetto d'istruttoria, di motivazione, oltre che con scelte manifestamente illogiche, gli atti impugnati determinano un'imponente e immediata concentrazione presso determinati plessi di tutto il carico di lavoro dei plessi soppressi.

Si concretizza, quindi, una situazione di ancor più grave condizione di impossibilità di gestire efficacemente gli affari ricadenti su tali Tribunali che, come noto alle cronache, appaiono già ampiamente sovraffollati.

C.

ECCEZIONI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE ED ISTANZA DI REMISSIONE DEGLI ATTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

C.1

PREMESSA

I ricorrenti domandano l'annullamento dei provvedimenti impugnati, previa loro preliminare sospensiva, ritenendoli lesivi degli interessi della categoria forense, oltre che dei cittadini che reclamano Giustizia dal Giudice naturale, perché illegittimi, essendo in contrasto i precitati D. Lgs. 155 e il D. Lgs. 156, con l'ordinamento giudiziario, oltre che con la relativa legge delega (L. 148/2011) di conversione della c.d. Manovra di Ferragosto 2011 (DL 138/2011) e con le disposizioni della Carta Costituzionale che di seguito saranno meglio evidenziate e commentate in relazione alla fattispecie concreta.

Ai fini della decisione di merito, tuttavia, essendo la questione sicuramente rilevante nel caso in esame, si deve qui proporre, nei limiti di cui all'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ovvero incidentalmente, la questione di legittimità costituzionale, sotto due diversi profili.

Uno che riguarda il decreto delegato per il suo contrasto, oltre che direttamente con la Costituzione, con i criteri fissati nella legge delega (in violazione degli artt. 76 e 77 Cost).

L'altro per l'illegittimità della stessa delega, in sé, e quindi dell'art. 1, comma 2, L. 148/2011.

Con riferimento a tali aspetti d'incostituzionalità si osserva, infatti, come la riorganizzazione degli uffici giudiziari prevista nella legge di conversione della c.d. Manovra economica bis, e attuata

con i decreti legislativi n. 155 e 156 del 2012, appaia palesemente **incostituzionale per violazione degli artt. 70, 72 e 77 Cost.** sia a livello formale e strutturale, che a livello sostanziale, apparendo inadeguata, illogica, irragionevole, nonché violativa dei principi costituzionali in tema di eguaglianza e di tutela del diritto di difesa, quali valori che non possono e non devono essere soggetti ad affievolimento, nemmeno a fronte delle paventate ragioni di economicità e dei connessi risparmi di spesa che, tuttavia, come si vedrà nel prosieguo dell'istanza, appaiono del tutto irrisori e comunque, di entità tali da non giustificare il sacrificio dei predetti valori costituzionali.

La **sproporzione** tra la domanda di Giustizia dei cittadini e l'offerta di Giustizia dello Stato è una delle cause, forse la principale, della crisi della giustizia nel nostro ordinamento.

Il problema potrebbe (e dovrebbe) essere risolto – anche ai sensi degli artt. 3, 24, 97 Cost. – col miglioramento dell'offerta di Giustizia per renderla adeguata alla domanda.

Purtroppo, in questi ultimi anni, complice la perdurante crisi economica, lo Stato è intervenuto in funzione diametralmente opposta, cercando di contrarre la domanda, sviando le controversie dal Giudice ad altri organismi, oppure attribuendo al Giudice maggiori poteri, in modo che questi meglio potesse governare la domanda di giustizia.

In questo *trend* negativo s'innestano gli ultimi (estemporanei) interventi sulla c.d. geografia giudiziaria che - anziché avvicinare

ulteriormente i luoghi deputati a fornire risposte (ovvero le sedi giudiziarie) alle domande di giustizia dei cittadini e perciò al territorio, in ossequio al principio di sussidiarietà e a talune tendenze oggi in voga impropriamente definite federaliste - mirano a "concentrare" la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, così implicitamente contribuendo a creare ulteriori difficoltà al cittadino (e ai professionisti) per l'accesso alla giustizia.

Ciò in ragione di una precisa scelta governativa e legislativa volta a essere orientata, anche in questa materia c.d. "organizzativa", da esigenze - malamente perseguite - di mero risparmio di spesa, anziché dalla finalità - costituzionalmente imposta (artt. 3, 24, 97 Cost.) - di garantire al cittadino la migliore risposta possibile in termini di funzionalità degli uffici giudiziari, per soddisfare le esigenze di efficienza e prontezza della risposta alla domanda di giustizia.

Ma vediamo più analiticamente le tre questioni d'illegittimità costituzionale che qui di seguito si propongono.

C.2

ILLEGITTIMITÀ DEL DECRETO DELEGATO PER VIOLAZIONE DELLA LEGGE DELEGA, OSSIA VIOLAZIONE DA PARTE DEL D. LGS 155/2012 DELLA LEGGE DELEGA N. 148/2011 E, IN PARTICOLARE DELL'ART. 2.

Anche a voler per un attimo prescindere dall'illegittimità più radicale del procedimento e dei criteri contenuti nella legge delega,

sui quali ci si soffermerà più dettagliatamente nel paragrafo successivo, si eccepisce l'illegittimità costituzionale del decreto delegato per violazione della legge delega.

Come esposto nella parte in fatto, la L. 148/2011, nel delegare - anche ammesso, per ipotesi, che la delega potesse essere effettuata nella sede in cui è avvenuta - il Governo all'emanazione di un decreto avente ad oggetto la "*distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*" ha infatti imposto, come la Costituzione prevede, l'osservanza di principi e criteri direttivi che invece sono stati ampiamente disattesi dal D. Lgs. 155/2012.

Macroscopica appare, infatti, la **violazione delle lettere b) , d) ed e)** del medesimo articolo, già richiamate in precedenza.

La suddetta lettera d), infatti, imponeva al Governo, nel decidere la "**soppressione ovvero la riduzione delle sezioni distaccate di Tribunale**", di rispettare i criteri indicati alla lettera b) del medesimo art. 2, e tale norma, a sua volta, imponeva che le decisioni del Governo tenessero 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"

La lettera e) imponeva inoltre di

"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".

In violazione di tutte tali norme il legislatore delegato, da un lato,

ha violato la delega (che prevedeva la possibilità della riduzione, e non necessariamente della soppressione), disponendo invece nell'allegato A la **soppressione di tutte le Sezioni decentrate**; dall'altro, così facendo, non ha tenuto conto di quanto già esposto in punto di fatto e di palmare evidenza.

Proprio in considerazione del fatto che la legge delega prevedeva che si **dovesse tener conto delle specificità territoriali e della situazione infrastrutturale**, sono state redatte alcune relazioni esplicative della particolare situazione territoriale delle Sezioni Distaccate e inviate, unitamente ad uno studio su base nazionale che identificava le Sezioni distaccate aventi oggettive caratteristiche territoriali di "montaneità", al Ministero e alle Commissioni parlamentari Giustizia di Camera e Senato, affinché fossero correttamente valutati e applicati i criteri della legge delega.

La anche veloce disamina delle relazioni e dello studio citato consente di percepire l'oggettività dei fatti e da un senso di ragionevolezza e correttezza ai pareri che le commissioni parlamentari avevano espresso.

In questo senso va ricordato, per esempio, che **la necessità di salvaguardare le sezioni Distaccate Montane, con valutazione delle specificità territoriali infrastrutturali e degli indici di nevosità e piovosità del territorio**, è stata recepito nei **pareri** delle Commissioni di Giustizia di Camera e Senato e pareva essere condiviso anche dal Ministero stesso, come ricordato in premessa.

Ma se la richiesta di pareri alle commissioni era obbligatoria, ed i pareri sono stati espressi in modo univoco e ragionato, va da sé che se la scelta finale del Ministero è stata la soppressione indiscriminata, vi è violazione di delega **sia per l'immotivata scelta di sopprimere, anziché ridurre**, che per **l'assoluto disinteresse** - ai confini del non rispetto istituzionale - **per le indicazioni che il legislatore delegante e cioè la Camera ed il Senato, seppure in sede consultiva, hanno così chiaramente fornito al legislatore delegato.**

La mancata valutazione della specificità della situazione degli uffici giudiziari (per restare all'esempio fatto quelli montani) deve essere considerata, perciò, quale vizio della legge delegata, per violazione, oltre che dell'art. 76 Cost., anche dell'art. 3 della stessa Costituzione.

Come già esposto la legge delega stabiliva che dovesse esservi la "soppressione ovvero la riduzione delle sezioni distaccate di Tribunale", e ciò imponeva una **analisi concreta**, come quella inizialmente fatta dal Ministero e proseguita nei pareri delle Commissioni parlamentari.

E' quindi illegittimo che la soppressione sia stata fatta con un allegato, A, che le sopprime tutte, attraverso, quindi, un **decreto - legge provvedimento**, non legittimamente ammissibile, in un caso come il presente, in cui era **imposta una valutazione discrezionale ed una differenziazione che consentisse il migliore perseguimento del pubblico interesse solo dopo i ne-**

cessari approfondimenti istruttori.

C.3

ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 76 E 77 COST.

Ma i vizi di costituzionalità che inficiano il provvedimento in esame sono, come avanti anticipato, ben più radicali.

Essi riguardano, infatti, il decreto-legge n. 138 del 2011, la legge di conversione n. 148 del 2011 e i decreti legislativi n. 155 del 2012 e n. 156 del 2012.

C.3.a.

Con Legge 14 settembre 2011, n. 148 (in Gazz. Uff., 16 settembre 2011, n. 216), è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo ed è stata conferita la *“delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”*.

In particolare, l'art. 1 della citata Legge ha previsto:

1. al primo comma, la conversione in legge del D.L. 138/2011;
2. al secondo comma, che

“il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 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 data di 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, con l'osservanza” di taluni “principi e criteri direttivi”,

che sono dettagliatamente indicati nelle lettere da a) a q) del medesimo comma secondo della L. 148/2011.

I commi successivi prevedono che:

3. *La riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti.*
4. *Gli schemi dei decreti legislativi previsti dal comma 2 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e successivamente trasmessi al Consiglio superiore della magistratura e al Parlamento ai fini dell'espressione dei pareri da parte del Consiglio e delle Commissioni competenti per materia. I pareri, non vincolanti, sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri stessi. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 2, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.*
5. *Il Governo, con la procedura indicata nel comma 4, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 2 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.*

Il comma 6 dispone, infine, che la legge di conversione entra in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Successivamente, in attuazione della delega, e nel termine fissato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 148 del 2011, sono stati emanati il decreto legislativo 7.9.2012, n. 155, recante la *"nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148"* e il D. Lgs. 7.9.2012 n. 156, recante la *"revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148"*.

C.3.b.

Sul riferimento alla possibilità del potere della Corte costitu-

zionale di sindacare i vizi del decreto legge successivamente alla sua conversione in legge, si è molto discusso sia in dottrina che in giurisprudenza.

Con la sentenza n. 29 del 1995 è stata riconosciuta la possibilità per la Corte Costituzionale di giudicare sui vizi dei presupposti del decreto-legge, almeno nei casi di "*evidente mancanza*", anche dopo l'intervento della legge di conversione. Secondo tale orientamento la legge di conversione non ha "*efficacia sanante*", e il difetto dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza (vera e propria carenza di potere) è un vizio formale del procedimento normativo, trasmissibile alla legge di conversione.

Tale orientamento, favorevole allo scrutinio sulla sussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, è stato affermato anche per i decreti-legge in corso di conversione (sent. n. 161 del 1995 e n. 270 del 1996), oltre che per quelli convertiti in legge (sent. n. 330 del 1996).

Il sindacato della Corte era stato, tuttavia, escluso nel caso di disposizioni aggiunte in sede di conversione (sent. n. 391 del 1995) e di disposizioni dirette alla "sanatoria" degli effetti di decreti non convertiti (sent. n. 84 del 1996).

In definitiva, mentre il **vizio da reiterazione** non può essere scrutinato quando i decreti-legge sono stati convertiti, **il vizio per assenza dei presupposti può essere scrutinato a prescindere dalla conversione, ma** "*solo nei casi di evidente mancanza*" (sent. 398 del 1998), per evitare che il sindacato della Corte pos-

sa sostituirsi o sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica di pertinenza esclusiva del Parlamento.

Il predetto orientamento è stato confermato in numerose sentenze (sentt. nn. 341 del 2003; 6, 178, 196, 285, 299 del 2004; 2, 62 e 272 del 2005) e si è andato, pertanto, consolidando l'indirizzo favorevole alla possibilità del sindacato della Corte costituzionale nei casi di "evidente mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge, **anche dopo** l'intervento della legge di conversione.

In altri termini, il fatto che il Parlamento abbia convertito il decreto-legge non può sanarne l'illegittimità costituzionale.

C.3.c.

La sentenza n. 171 del 2007.

Con sentenza n. 171 del 2007, riguardo a una fattispecie in materia elettorale relativa alle cause d'incompatibilità concernenti la carica di Sindaco, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del decreto legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004.

Infatti, secondo la Corte, l'utilizzazione del decreto legge, nella fattispecie, era in contrasto con l'art. 77, comma 2 Cost.

In particolare, secondo quanto affermato dalla Corte, **l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e urgenza**, che legittimano il Governo ad adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni,

può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità.

Infatti, secondo la Costituzione, l'attribuzione della funzione legislativa al Governo ha carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale.

Il predetto accertamento, sempre secondo quanto affermato dalla Corte, non si sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione (in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti), ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali tale compito è predisposto.

Inoltre, poiché la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta a una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri), sulle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi, il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione di urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità solo quando tale difetto risulti in modo evidente.

In tal senso, il difetto dei requisiti del "caso straordinario di necessità e di urgenza", che legittimano l'emanazione del decreto legge, una volta intervenuta la legge di conversione,

si traduce in un vizio "in procedendo" della relativa legge.

Il predetto principio è funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Infatti, l'opposto orientamento, secondo cui la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, comporterebbe l'attribuzione in concreto al legislatore ordinario del potere di **alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie.**

Inoltre, secondo il ragionamento seguito dalla Corte, poiché in una Repubblica parlamentare il Governo deve avere la fiducia delle Camere e poiché il decreto legge comporta una particolare assunzione di responsabilità da parte dello stesso Governo, le disposizioni della legge di conversione, in quanto tali (nei limiti, cioè, in cui non incidono in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto), non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso. E questo perché **l'immediata efficacia del decreto legge condiziona l'attività del Parlamento che si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo a 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.**

A conferma di ciò, si può notare che la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tut-

ta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere siano convocate ancorché sciolte (art. 77 comma 2 Cost.) e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'iter dei disegni di legge proposti dal Governo (l'art. art. 96-bis del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato è stato così formulato:

«Se l'Assemblea si pronunzia per la non sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, il disegno di legge di conversione si intende respinto. Qualora tale deliberazione riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse».

C.3.d.

La sentenza n. 355 del 2010.

Con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte costituzionale è intervenuta nuovamente in materia, **riservandosi lo scrutinio sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza anche sugli emendamenti "aggiunti" in sede di conversione dal Parlamento, purché questi siano omogenei rispetto al contenuto del decreto legge**; ne derivava che tale sindacato doveva ritenersi escluso quando gli emendamenti siano del tutto eterogenei.

Taluni hanno ravvisato, nella statuizione della Corte, un limite per il Parlamento nella possibilità di approvare emendamenti omogenei rispetto al contenuto del decreto e l'insussistenza del limite nell'ipotesi d'integrazione normativa parlamentare relativa a materie diverse da quelle regolate nel decreto.

Tuttavia, una siffatta interpretazione determina un paradosso

non condivisibile, perché illogico, laddove consentirebbe all'atto legislativo di controllo di approfittare della sua approvazione per (ri)disciplinare finanche per intero la materia.

Appare perciò ragionevole sostenere che la Corte nella citata decisione ha escluso che la norma eterogenea introdotta dal Parlamento in sede di conversione del decreto legge possa essere soggetta al sindacato sulla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, ma nulla ha specificato sull'ammissibilità *tout court* di **disposizioni "eccentriche", introdotte ex novo in sede di conversione**, residuando così ulteriori margini per nuovi e futuri interventi della Corte in caso di scrutinio di costituzionalità su **emendamenti eterogenei rispetto all'oggetto del decreto legge, introdotti in sede di conversione ovvero laddove, come vedremo in seguito, siano introdotti in sede di conversione disposizioni radicalmente estranee rispetto al decreto-legge ed ai presupposti di necessità ed urgenza che ne hanno costituito il presupposto.**

C.3.e.

La fattispecie relativa alla previsione, nella sola legge di conversione, di una delega al Governo di provvedere alla riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

Nella fattispecie concernente la c.d. "geografia giudiziaria", la straordinaria necessità ed urgenza dichiarata nel preambolo del decreto-legge n. 138 del 2011 (che testualmente recita:

"ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare di-

sposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione",

non è stata neppure ripetuta nella legge di conversione n. 148 del 2011, la quale, invece, si è limitata ad introdurre, *ex professo*, per la prima volta in sede di conversione, una disciplina – quella relativa alla riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari – della quale non vi era alcun cenno nel decreto poi convertito con modificazioni se non nell'art. 1 co. 2 che indica il fine del “*perseguimento delle finalità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111*” e, dunque, ivi si fa rinvio addirittura a quanto previsto da un decreto legge diverso e, oltretutto, già convertito con altra legge!

Appare, così, evidente, il *vulnus* inflitto alla norma procedimentale prevista dalla Costituzione che limita l'adozione del decreto-legge ai soli casi di straordinaria necessità ed urgenza e sancisce la perdita di efficacia dello stesso decreto in caso di mancata conversione parlamentare entro i 60 giorni successivi alla pubblicazione.

Solo in tal caso (e nella differente ipotesi del decreto legislativo, dove però la delega parlamentare interviene prima dell'inizio del procedimento di formazione legislativo) è consentito derogare al

procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72 della Costituzione.

Peraltro, l'art. 72, comma 4, Cost., prevede inderogabilmente che la procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata, tra gli altri, per i disegni di legge di delegazione legislativa.

Ciò significa che **il conferimento della delega e la sua approvazione parlamentare deve avvenire secondo i dettami di cui all'art. 72, comma 1, Cost.** (ai sensi del quale *“ogni disegno di legge..è esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale”*).

Il medesimo vincolo procedurale è previsto per i disegni di legge di conversione dall'art. 96 bis del regolamento della Camera dei Deputati e dall'art. 35 e 78 del Regolamento del Senato della Repubblica.

Nella fattispecie è quindi palese la violazione non solo dell'iter ordinario di produzione legislativa (sancito dagli artt. 70 e 72 commi 1 e 4), ma anche di quello previsto per la c.d. decretazione d'urgenza (art. 77 comma 2), perché non sussistono – per espressa dichiarazione del legislatore, che neppure li ha enunciati con clausola di mero stile! – ragioni di necessità ed urgenza a sostegno e supporto dell'introduzione, soltanto in sede di conversione, di una disposizione relativa alla riorganizzazione nella distribuzione degli uffici giudiziari, del tutto eterogenea rispetto al contenuto del decreto-

legge convertito, anzi dichiaratamente (*rectius*, “confessoriammente”) legata ad altro decreto-legge (già oggetto di conversione con altra legge).

Trattasi, dunque, per l'espressa ammissione contenuta nella legge di conversione, di una “norma intrusa” che introduce una nuova disciplina (e, propriamente, una delega al Governo a legiferare con successivi decreti legislativi in materia di riorganizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio), evidentemente estranea all'insieme delle altre disposizioni del decreto-legge che il primo comma dell'articolo uno provvede a convertire.

Di ciò si sono resi conto 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 ha 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 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 legittimano il ricorso al decreto legge.

La norma che attribuisce la delega al Governo, quindi, deve essere ritenuta illegittima costituzionalmente, in quanto la sequenza procedimentale disegnata nella Costituzione (decreto legge / legge di conversione) è stata sostituita con la differente sequenza: **decreto legge / legge di conversione che contiene (anche) una norma di delega al Governo a legiferare in futuro in materia del tutto estranea al decreto convertito, ma riferita ad altro e diverso decreto già convertito con altra legge di conversione / decreto legislativo.**

Palese è quindi la violazione dell'art. 72 comma 4 e degli artt. 35 e 78 del Regolamento del Senato, laddove una diversa interpretazione legittimerebbe la sovrapposizione di ruoli tra delegante e delegato.

Inoltre, la tecnica legislativa usata nel caso concreto comporta anche una palese violazione "sostanziale" dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 (recante la disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri)

che prevede che i decreti devono contenere norme d'immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo; inoltre, l'art. 15 della predetta legge vieta espressamente al Governo l'uso del decreto-legge per conferire deleghe legislative a se medesimo .

La disciplina dettata dalla legge n. 400 del 1988 ha nel nostro ordinamento **valore "rafforzato"** (o almeno peculiare), in quanto i regolamenti interni, sia della Camera che del Senato, invitano le Camere a verificare il rispetto, da parte dei decreti-legge, dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente (e perciò dalla L. 400/1988) ed il Capo dello Stato, già in un suo messaggio alle Camere del 2002, aveva esaltato il valore regolamentare della legge in questione e ne ha chiesto il rigoroso rispetto.

Da ultimo, l'attuale Presidente della Repubblica, ha richiamato l'attenzione sull'ampiezza e sull'eterogeneità delle modifiche apportate nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. "milleproroghe").

Il Capo dello Stato, nel ricordare i rilievi già ripetutamente espressi fin dall'inizio del settennato, ha evidenziato che la prassi irrituale con cui s'introducono nei decreti legge disposizioni non strettamente attinenti al loro oggetto si pone in contrasto con puntuali norme della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti parlamentari, eludendo il vaglio preventivo spettante al Capo dello Stato in sede di emanazione dei decreti-legge.

Non si può non condividere l'autorevole ammonimento presidenziale secondo il quale

“questo modo di procedere ... si pone in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari. L'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge. Inoltre, l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni”.

Deve, pertanto, riaffermarsi nella sua pienezza il principio costituzionale secondo il quale il potere normativo spetta in via generale al Parlamento e l'utilizzo del decreto-legge rappresenta una deroga e la legge di conversione non può riguardare materia estranea al decreto legge.

Ne deriva che **l'iter agevolato della legge di conversione appare giustificato soltanto dalla necessità di convertire in legge disposizioni dettate sul presupposto della straordinaria necessità ed urgenza (e non certo per conferire deleghe al Governo a legiferare in futuro in una materia oltretutto estraneo al contenuto del decreto legge convertito).**

C.3.f.

La sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012.

Le indicazioni e i richiami anche giurisprudenziali sin qui riferiti appaiono vieppiù confermati dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 che ha definitivamente taciato

d'illegittimità la prassi già oggetto di censura nei messaggi dei Presidenti Ciampi del marzo 2002 e Napolitano del febbraio 2011.

La Corte, infatti, ha ritenuto incostituzionali talune disposizioni, evidentemente estranee, aggiunte al testo del decreto legge durante la fase parlamentare della conversione.

La Corte ha così definitivamente sancito il c.d. divieto di "assalto alla diligenza" in sede di conversione dei decreti legge e, in particolare, dei decreti c.d. "milleproroghe, laddove -con la citata sentenza 16 febbraio 2012- ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale, ex art. 77 Cost., dei decreti legge, anche per effetto di emendamenti introdotti in sede di conversione, che contengono norme spurie che esulano dalla materia trattata** e, in particolare, delle norme dei decreti legge "milleproroghe" che finiscono per dettare una disciplina "a regime" di materie o settori).

Appare utile, poiché sono perfettamente sovrapponibili alla fattispecie relativa alla delega conferita solo in sede di conversione per la c.d. geografia giudiziaria, riportare per esteso taluni passi della parte motiva della decisione della Corte, evidenziandone, anche graficamente, taluni passaggi ritenuti essenziali:

*3.2.- Preliminarmente, occorre osservare che le disposizioni oggetto di ricorso sono state introdotte nel corpo del d.l. n. 225 del 2010 per effetto di **emendamenti approvati in sede di conversione**. Esse non facevano parte, pertanto, del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica.*

Va rilevato altresì che le disposizioni di cui sopra regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente inter-

vento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992. Si tratta quindi di una normativa "a regime", del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e d'interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

Il preambolo di tale atto con forza di legge così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti». Le disposizioni impugnate sono state inserite, in sede di conversione, nell'art. 2, nella cui rubrica si legge: «Proroghe onerose di termini».

Da quanto sopra esposto risulta palese l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe", in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile.

3.3.- Questa Corte ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sentenza n. 171 del 2007; in conformità, sentenza n. 128 del 2008).

La giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

Da quanto detto si trae la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il

decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.

L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) - là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» - pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

3.4.- I cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attingano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.

4. - La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento

politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.

4.1.- Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.

Peraltro, il suddetto principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura), e ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge oggetto degli odierni giudizi.

4.2.- Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso d'interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

Innanzitutto, il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo 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 norme specifiche, mirate a con-

sentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

Il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire. In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione.

Non si può tuttavia escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica (in caso contrario, si porrebbero i problemi esaminati nel paragrafo 3.3 e risolti dalla giurisprudenza costituzionale ivi richiamata).

In definitiva, l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'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.

La Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come questa Corte ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria «competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento».

Considerato che le norme impugnate nel presente giudizio, inserite nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 225 del 2010, sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo, si deve concludere che le stesse sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.».

E, tuttavia, il monito della Corte non sembra essere bastato al legislatore nostrano: con la geografia giudiziaria addirittura la vicenda appare ancora più drammaticamente incostituzionale: la disciplina estranea ed eccentrica rispetto al testo del decreto legge ed alle finalità di questo, infatti, non è stata aggiunta al testo del decreto legge medesimo in sede di conversione, ma è stata addirittura INSERITA EX NOVO NELLA SOLA LEGGE DI CONVERSIONE e la disciplina in questione poi pretende anche d'essere legge di delega al governo per un successivo intervento riformatore!

Il Parlamento ha introdotto nella sede di conversione del decreto-legge un emendamento il cui contenuto non solo è eterogeneo rispetto a quello del decreto-legge, ma che introduce e utilizza uno strumento (quello della delega legislativa) completamente diverso rispetto a quello della decretazione d'urgenza.

La delega per la "geografia giudiziaria" è del tutto estranea rispetto al testo del decreto legge originario; all'art. 1 co. 2 della legge di conversione n. 148 del 2011 sono state introdotte disposizioni del tutto disomogenee rispetto al contenuto del decreto originario; il tutto, grazie a un maxi-emendamento, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia, approvato, rispettivamente dalla Camera il 7.9.2011 e dal Senato il 8.9.2011 e che dispone una delega in favore del Governo da esercitarsi entro un anno.

Appare così palese la violazione degli artt. 76 e 77 Cost. at-

traverso l'utilizzo di un procedimento parlamentare particolare (la conversione in legge del decreto legge) per raggiungere finalità prive di qualsiasi riferimento all'urgenza del provvedimento che avrebbe dovuto realizzarsi attraverso il procedimento legislativo ordinario.

C.3.g.

L'incostituzionalità dell'art. 1 comma 2 della legge di conversione e di delega n. 148 del 2011.

Sono stati acutamente evidenziati diversi profili d'irragionevolezza e irrazionalità del contenuto della disposizione citata la quale, da un lato, ha convertito in legge il DL 138/2011, con norme che rimettevano ad un redigendo documento l'individuazione dei settori e delle modalità del risparmio e, dall'altro, ha assegnato al Governo una delega per la riorganizzazione del settore giustizia.

Il DL 138/2011 (come modificato dalla L. 148/2011) già pone un procedimento di revisione integrale della spesa pubblica che concerne anche la *"razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete"* e la previsione dell'ampia delega sulla geografia giudiziaria prescinde completamente da quel procedimento previsto e disciplinato dalla stessa L. 148/2011 (e da questa introdotto nel DL 138/2011).

Anche lo scopo del previsto risparmio della spesa pubblica appare irrazionalmente perseguito con la previsione di risparmi per "soli" 76 milioni di euro, laddove sono facilmente ipotizzabili costi

diretti e indiretti ben maggiori derivanti dall'operazione attuata con la chiusura d'ogni singolo ufficio giudiziario.

Un'altra distorsione insita nella disposizione normativa, riguarda il dato prettamente sostanziale di uno dei fondamentali criteri sottesi alla manovra, tale da porsi in aperto contrasto sia con i profili di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. che con i principi tesi ad assicurare l'effettività dell'esercizio del diritto difensivo ex art. 24 Cost.

Difatti, il legislatore (rectius: il Governo!) ha scelto di concentrare il riordino degli uffici giudiziari sulle città capoluogo di provincia, dimenticando tuttavia che tali centri non assicurano la necessaria "centralità" rispetto al territorio di riferimento, accentuando il rischio (anzi, la certezza) che grandi territori possano venire a trovarsi completamente sprovvisti di uffici giudiziari. Una concentrazione nel solo capoluogo di provincia porta inevitabilmente alla produzione di fenomeni di grave disagio per i cittadini, con conseguente "denegata giustizia", considerato che, **secondo la giurisprudenza costituzionale, l'oggettiva difficoltà di esercizio di un diritto equivale a negazione del medesimo.**

Queste sono le nefaste conseguenze derivanti dalla primaria e assistematica applicazione da parte della Commissione studi incaricata dal Ministro, del criterio indicato nel sub lett. f) secondo cui la manovra deve "garantire che, all'esito degli interventi di ri-

organizzazione, ciascun distretto di Corte d'Appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative Procure della Repubblica".

In sostanza, la presenza di almeno tre tribunali a prescindere dall'estensione delle Regioni e dalla relativa popolazione, pone una palese e potenziale disparità di trattamento, laddove una qualsiasi Regione avente nel relativo distretto di Corte d'Appello tre Tribunali manterrebbe tale numero di Uffici a prescindere dalla sua estensione, popolazione, cause pendenti e dove il medesimo numero potrebbe coincidere anche per Regioni più estese e con maggiore popolazione, ledendo i principi di uguaglianza e proporzionalità che avrebbero dovuto sottendere l'esplicazione dei criteri direttivi.

C.3.h.

L'ampiezza e l'indeterminatezza dei criteri posti nella legge di conversione come delega al Governo.

Nel merito poi della delega conferita nella legge di conversione al Governo, da esercitarsi, nel termine di dodici mesi, è stato già autorevolmente evidenziato che la formulazione dei principi e criteri direttivi è di tale ampiezza che non si può escludere che le disposizioni dei decreti legislativi possano svelare l'irragionevolezza di qualcuno dei suddetti principi e criteri direttivi.

Come è ovvio, l'evanescenza dei principi e criteri direttivi incide sulla natura del potere delegato consentendo al Governo di eser-

citare un potere che tende ad assimilarsi all'esercizio della funzione legislativa che dovrebbe essere di esclusiva competenza del Parlamento.

Il prevedibile e, per molti versi, auspicabile giudizio di (in)costituzionalità dell'art. 1 comma 2 della legge n. 148 del 2011 per la violazione del principio di legalità sostanziale e dei parametri costituzionali relativi alle fonti governative (*in primis*, l'art. 77 comma 2 Cost.) deriva dall'obbligo per la Corte di salvaguardare la legittimità della disciplina delle fonti, essendo tesa anche alla tutela dei valori e dei diritti fondamentali.

C.3.i.

I decreti legislativi delegati come leggi-provvedimento e la violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost.

Da ultimo, con riserva di ulteriormente approfondire l'argomento nelle successive memorie di merito e di replica, si evidenzia come i decreti legislativi 155 e 156 costituiscano invero leggi in luogo di provvedimento ovvero leggi c.d. autoapplicative non residuando utili margini di discrezionalità per la loro applicazione in concreto da parte dell'Autorità amministrativa e, soprattutto, essendo stati adottati senza la necessaria ponderazione degli interessi in gioco nell'individuazione delle sedi da sopprimere che la legge delega imponeva di seguire.

D.

ISTANZA CAUTELARE

Sul *fumus* ci si riporta ai motivi del ricorso, sia sotto il profilo

della censura ai provvedimenti impugnati, sia in relazione all'eccepita illegittimità costituzionale della normativa applicata.

Sul *periculum*, è evidente il danno grave e irreparabile che subirebbero i ricorrenti, specie in considerazione dei prevedibili tempi del giudizio di merito e dell'incidenza diretta delle illegittimità evidenziate su diritti e interessi degni di protezione già a livello costituzionale.

È necessario inoltre evidenziare come, in rapporto ai tempi necessariamente più lunghi del giudizio di merito, in caso di mancata sospensione degli atti impugnati l'eventuale e auspicata decisione favorevole nel merito, potrebbe risultare *inutiliter* data, in quando interverrebbe successivamente all'avvenuto trasferimento delle sedi sopprimende (col personale e gli uffici).

Anche una comparazione degli interessi coinvolti non potrebbe che portare a ritenere prevalenti quelli dei ricorrenti, alla luce del fatto che, un'eventuale sospensione degli atti impugnati, altro effetto non avrebbe se non quello di mantenere un assetto organizzativo vigente da molti anni (laddove del futuro, per definizione, non v'è certezza).

Si noti che i professionisti, normativamente oramai tenuti a formulare preventivi, si sono trovati colpiti da una **modificazione unilaterale e imprevedibile delle condizioni di lavoro** non opponibile alla parte assistita e, dunque, esclusivamente a carico del legale.

Tale pregiudizio, per come attualmente è determinato e regola-

mentato il compenso dei professionisti, è evidentissimamente irreparabile.

Ulteriore profilo di irreparabilità è poi dato da una considerazione temporale rilevante.

Tenuto da ultimo conto che la questione di diritto sulla non manifesta infondatezza della questione d'illegittimità costituzionale come sopra articolata, appare di immediata soluzione, viene fin d'ora chiesto che venga affrontata da codesto Tribunale Amministrativo Regionale già in questa sede cautelare:

in via principale con sentenza in forma semplificata che annulli l'impugnato provvedimento ovvero in via subordinata, con ordinanza cautelare che pronunci l'inefficacia degli impugnati provvedimenti e, ritenuta non manifestamente infondata la questione d'illegittimità costituzionale sollevata dal ricorrente, sospenda con ordinanza collegiale il giudizio e rimetta la questione allo scrutinio della Corte Costituzionale.

Quanto alla ritualità della preposizione della questione di illegittimità costituzionale sollevata già nella fase cautelare del presente giudizio, è indiscusso che:

- a. per quanto riguarda la pronuncia adeguatrice in forma semplificata, a norma dell'art. 74 del Codice del Processo Amministrativo, possa essere adottata nelle logiche della costituzionalizzazione dell'azione giudiziaria e dell'economia del giudizio amministrativo (Consiglio di Stato, Sezione V,

27 aprile 2007, n. 1882) “*stante la condizione del ricorso facilmente percepibile (si da) non comportare l'esame di problematiche perplesse*” (Consiglio di Stato, Adunanza generale, parere 9 febbraio 1990, n. 16);

- b. mentre per quanto riguarda la sua delibazione nel contesto cautelare è *jus receptum* che “*nel processo amministrativo l'incidente di costituzionalità può essere sollevato anche nell'ambito del giudizio cautelare, senza che ciò implichi il difetto di rilevanza della questione pregiudiziale, qualora venga adottato un provvedimento cautelare temporaneo e non definitivo*” (Consiglio di Stato, Sezione IV, ord. 10 ottobre 1995, n. 1395) e che “*la questione di legittimità costituzionale sollevata nella fase cautelare del processo amministrativo rimane rilevante se il giudice abbia sospeso provvisoriamente il provvedimento impugnato, riservandosi di provvedere definitivamente in sede cautelare dopo l'incidente di costituzionalità, poiché in tale situazione il potere del giudice di pronunciarsi sulla domanda cautelare non può ritenersi esaurito*” (T.A.R. Veneto, Sezione III, ord. 26 febbraio 2004, n. 201).

Allo stato, pertanto, i ricorrenti, come sopra rappresentati, difesi e domiciliati, riservata ogni ulteriore deduzione e produzione

CHIEDONO

all'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale, previa concessione dell'invocata tutela cautelare e dichiarazione della non ma-

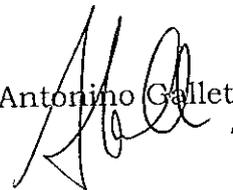
nifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale, l'annullamento degli atti impugnati. Vinte le spese. Ai fini dell'assolvimento del relativo obbligo, si dichiara che il contributo unificato è dovuto nella misura ordinaria di € 600,00.

Si offrono, infine, in comunicazione mediante deposito in cancelleria i seguenti atti e documenti:

- A) Originale ricorso notificato con procure alle liti a margine e in calce;
 - 1) Copia circolare ministeriale del 15.10.2012 prot. 5116;
 - 2) Copia decreto n. 539/2012 del Tribunale di Sulmona.

Con osservanza
Roma, 14 novembre 2012

(Avv. Antonino Galletti)



Delego l'avv. Antonino Galletti a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio e in ogni successivo grado, compreso il giudizio di esecuzione o ottemperanza, con tutti i poteri di Legge compreso quello di rinunciare, transigere, nominare procuratori in sostituzione, riscuotere e rilasciare quietanze integrare il contraddittorio nei confronti di terzi, notificare motivi aggiunti, ricorso incidentale o chiamare in causa terzi.

Autorizzo il nominato professionista al trattamento dei dati personali e sensibili ex art. 13 del D. Lgs. n. 196 del 2003.

Dichiaro di essere stato informato dall'avv. Antonino Galletti, ai sensi dell'art. 4 co. 3 del D. Lgs. n. 28 del 2010, della possibilità di ricorrere al procedimento di mediazione ivi previsto e dei benefici fiscali di cui agli artt. 17 e 20 del medesimo decreto.

Eleggo domicilio presso lo studio Galletti in 00193 Roma alla Via Lucrezio Caro n. 63.

f.to l'assistito



IL PRESIDENTE

Avv. Gerardo DI CIOMMO

Avv. Gerardo Di Ciommo
anche in proprio

E autentico

Avv. Antonino Galletti

Antonino Galletti

ORDINE DEGLI AVVOCATI
DI MISTRETTA
PALAZZO DI GIUSTIZIA
VIA LIBERTA' N. 110
98073 MISTRETTA

„ Roma 8/11/2012

TELEFONO 0921-383402 - TELEFAX 0921-383619

PROCURA ALLE LITI RICORSO AL TAR DEL LAZIO - ROMA
AVVERSO LA CIRCOLARE DEL 15.10.2012 (PROT. N. 5116)
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ED AVVERSO D. LGS. 155 E 156/2012
QUALI LEGGI - PROVVEDIMENTO

Delego l'avv. Antonino Galletti a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio e in ogni successivo grado, compreso il giudizio di esecuzione o ottemperanza, con tutti i poteri di Legge compreso quello di rinunciare, transigere, nominare procuratori in sostituzione, riscuotere e rilasciare quietanze integrare il contraddittorio nei confronti di terzi, notificare motivi aggiunti, ricorso incidentale o chiamare in causa terzi.

Autorizzo il nominato professionista al trattamento dei dati personali e sensibili ex art. 13 del D. Lgs. n. 196 del 2003.
Eleggo domicilio presso lo studio Galletti in 00193 Roma alla Via Lucrezio Caro n. 63.

*Il sottoscritto
nella qualità di
avvocato
regolare dell'ordine
in proprio
Lo sottoscritto*

[Handwritten signature]

RELATA DI NOTIFICA EX ART.1 LEGGE 21/1/1994 N.53

REP. N. 1001/2012

Il sottoscritto Avv. Antonino Galletti, con studio in 00193 Roma alla Via L. Caro n. 63, previa autorizzazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma n. 866/2004 not., per conto dell'**ORGANISMO UNITARIO DELL'AVVOCATURA ITALIANA e altri**, ho notificato il suesteso ricorso in separate copie conformi all'originale a:

- **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**, in persona del Ministro e l.r.p.t., domiciliato ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato in 00186 Roma alla Via dei Portoghesi n. 12

a mezzo del servizio postale di Roma (v timbro postale) con raccomandata A/R n. 76400 333652-1,

Roma, data di notifica

Avv. Antonino Galletti



N. Raccomandata

76400333652-1



Posteitaliane

EP0735-EP0439 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (EX 0311) B - SL (9) Ed. 03/04

Accettazione **RACCOMANDATA**

RICEVUTA

È vietato introdurre denaro e valori nelle raccomandate: Poste Italiane SpA non ne risponde

Si prega di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello

DESTINATARIO	MIN. No DELLA GIUSTIZIA di AVV. RA CIENLE STATO		
	VIA/PIAZZA VIA DEI PORROGNESI		N° CIV. 12
	C.A.P. 00186	COMUNE ROMA	PROV. RM
MITTENTE	Avv. ANTONINO GALLETTI		
	Via Lucrezio Caro, 63 - 00193 Roma Tel. 06.36004333 - Fax 06.36003838		
	VIA/PIAZZA Cod. Fisc.: GLL NNN 70S23 H501E		N° CIV. PROV.
C.A.P. Part. IVA: 10034190586	COMUNE		

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI Contrassegnare la casella interessata	<input type="checkbox"/> A.R.
--	-------------------------------

Fraz. 55945 Sez. 5 Operaz. 0153
 Causale: AG 15/11/2012 12:18
 Peso gr.: 259 Tariffa € 8,65 Affr. € 0,00
 Serv. Agg.: AR
 Cod. AR: 765522057845 TASSE
(accettazione manuale)



A

Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

Direzione Generale del Personale e della Formazione

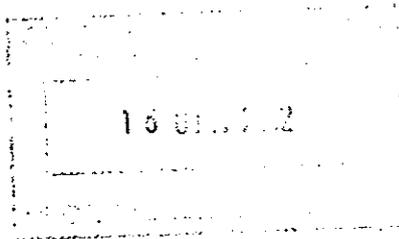
Ufficio IV - Gestione del Personale

Reparto trasferimenti/Comandi/mobilità

Prot. n. 5116

All. vari

Roma, 15 OTT. 2012



Al Signor Presidente
della Corte di Appello di
GENOVA

Al Signor Procuratore
Generale della Repubblica di
GENOVA

Oggetto: *Interpello distrettuale finalizzato alla redistribuzione del personale perdente posto in servizio ed alla copertura dei posti vacanti nel Distretto, in funzione della riorganizzazione degli uffici giudiziari di cui alla legge delega 14 settembre 2011, n. 148.*

I decreti legislativi nn.155 e 156 del 7 settembre 2012, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale del 12 settembre 2012, emanati in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 2 della legge 14 settembre 2011, n. 148, prevedono la soppressione di 31 Tribunali e relative Procure, 667 Uffici del Giudice di Pace e di tutte le 220 Sezioni Distaccate di Tribunale.

L'intervento, operativo dal 13 settembre 2013, riguarda complessivamente 4.988 dipendenti (7 dirigenti, 3.336 amministrativi e 1.655 nep), pari al 13,30% delle attuali presenze in organico.

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).

Nelle more della definizione delle nuove dotazioni organiche e al fine di evitare, nei limiti del possibile, interventi transitori sul personale in servizio, è, pertanto, opportuno procedere alla

riassegnazione del personale "perdente posto" prendendo in considerazione le aspirazioni dello stesso ad essere destinato ad altro ufficio nell'ambito dello stesso distretto, ove vi siano posti vacanti.

In tal modo viene rispettato il vincolo territoriale fornito dal distretto di appartenenza, lasciando ad un momento successivo l'eventuale movimentazione del personale in tutto il territorio nazionale.

Tanto premesso si invitano le SS.LL. ad indire, congiuntamente, nell'ambito del distretto, un interpellato tra tutto il personale in servizio negli Uffici interessati alla soppressione (all. 1) per la presentazione della domanda di trasferimento per i posti vacanti negli uffici di cui all'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, che si allega.

Destinatari del presente interpellato sono tutti i dipendenti di ruolo che sono assegnati in pianta organica negli uffici soppressi.

Il personale "perdente posto" può chiedere di essere trasferito anche ad altro ufficio della medesima sede.

In caso di disponibilità manifestate in numero superiore ai posti da coprire le SS.LL. procederanno ad individuare i dipendenti da trasferire sui posti vacanti, sulla base di una graduatoria redatta per ciascun ufficio pubblicato, secondo i criteri di cui al citato accordo (artt. da 3 a 5).

Entro il 10 novembre 2012 dovranno essere trasmessi a questa Direzione i nominativi degli aspiranti collocatisi in posizione utile al trasferimento e le relative graduatorie come disciplinato dall'art.6 dell'accordo 9.10.2012.

Tale documentazione dovrà essere trasmessa all'Ufficio IV Reparto trasferimenti (fax n. 0668853134-3160) per il personale amministrativo.

Per il personale UNEP (funzionari UNEP e ufficiali giudiziari) la documentazione dovrà essere trasmessa all'Ufficio IV Reparto movimento UNEP (fax n. 0668892768).

IL DIRETTORE GENERALE

Emilia Pagnoli



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

La legge 14 settembre 2011, n. 148 ha conferito la delega al Governo per procedere alla riduzione del numero dei presidi giudiziari di primo grado ed alla razionalizzazione dei relativi assetti territoriali al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza e funzionalità del sistema giustizia.

Con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 7 settembre 2012, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale del 12 settembre 2012, emessi in attuazione della citata delega, si è disposta la soppressione di 31 Tribunali e relative Procure, 667 Uffici del Giudici di Pace e di tutte le 220 Sezione Distaccate di Tribunale.

L'intervento, operativo dal 13.9.2013, riguarda complessivamente 4.988 dipendenti (7 dirigenti, 3336 amministrativi e 1655 nep), pari al 13,30% delle attuali presenze in organico.

Dal diverso assetto organizzativo conseguente alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, con relativo taglio di numerosi uffici, scaturisce la necessità di ricollocare il personale "perdente posto".

Nelle more della definizione delle nuove dotazioni organiche e al fine di evitare interventi transitori sul personale in servizio, è opportuno procedere alla riassegnazione del personale "perdente posto" prendendo in considerazione le aspirazioni dello stesso ad essere destinato ad altro ufficio nell'ambito del distretto, ove vi siano posti vacanti, anticipatamente rispetto ai trasferimenti automatici disposti dalla legge.

Si rende pertanto necessario individuare i criteri e le modalità di riassegnazione del personale amministrativo in servizio negli uffici soppressi al fine di garantire la continuità dei servizi degli uffici giudiziari accorpanti;

Tenuto conto dell'accordo sulla mobilità interna del personale dell'amministrazione giudiziaria sottoscritto tra Amministrazione e organizzazioni sindacali il 27 marzo 2007;

Visti gli articoli 4, comma 2, e 16, lettera h), del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165;

Visto l'articolo 4 del CCNL 1998/2001 del comparto ministeri come modificato e integrato dai CCNL successivi e l'art. 7 del contratto collettivo integrativo per i dipendenti del Ministero della Giustizia siglato il 5 aprile 2000 come modificato e integrato da ultimo con il contratto collettivo integrativo siglato il 29 luglio 2010;

L'Amministrazione Giudiziaria e le Organizzazioni Sindacali firmatarie sottoscrivono il presente

ACCORDO

Articolo 1

(Disposizioni di carattere generale)

Il presente accordo ha validità esclusivamente limitata alle procedure conseguenti la revisione delle circoscrizioni giudiziarie di cui all'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 e non produce effetti al di fuori dei casi previsti nei seguenti articoli.

Articolo 2

(Interpello distrettuale)

Tale procedura si svolge nell'ambito del Distretto e, per motivi di celerità e praticità, verrà delegata, per gli uffici che l'Amministrazione ha deciso di coprire nell'esercizio dei suoi poteri organizzativi, ai Presidenti di Corte di Appello ed ai Procuratori Generali in analogia con le procedure previste dagli artt. 13 e 14 dell'accordo sulla mobilità interna del personale del 27 marzo 2007.

L'interpello è 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, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale del 12 settembre 2012.

Per la presente procedura non opera il vincolo di permanenza biennale nell'ufficio di appartenenza.

L'amministrazione si impegna a pubblicare le procedure di interpello distrettuale entro il 30 ottobre 2012 e ad esaurirle entro il 30 novembre 2012. I dipendenti avranno 15 giorni per la presentazione della domanda che potrà avvenire anche con modalità telematica.

Il personale può chiedere di essere trasferito ad altro ufficio della medesima sede.

In caso di disponibilità manifestate in numero superiore ai posti da coprire gli uffici di vertice distrettuale procedono ad individuare i dipendenti da trasferire/spostare sulla base di una graduatoria per ciascun ufficio pubblicato secondo i criteri di cui al presente accordo.

Articolo 3

(Criteri per la formazione delle graduatorie)

Il personale viene valutato sulla base dell'anzianità di servizio e dell'anzianità di sede nonché sulle condizioni di famiglia come di seguito indicate.

A ciascun dipendente viene attribuito un punteggio sulla base degli elementi sopra indicati.

A parità di punteggio, la precedenza in graduatoria è determinata dalla posizione occupata nell'ultimo ruolo di anzianità pubblicato.

Il possesso di eventuali titoli di preferenza (art. 33 e 21 della legge 104/92) nonché le condizioni di famiglia, devono essere indicati nella domanda ed essere posseduti e documentati entro il termine di scadenza della procedura.



Articolo 4

(Titoli di preferenza per i trasferimenti a domanda)

1. Per ogni anno di effettivo servizio prestato alle dipendenze del Ministero della Giustizia, anche in posizione non di ruolo p. 2

Il servizio prestato per frazioni superiori ai sei mesi è considerato equivalente ad un anno.

2. Per ogni anno di effettivo servizio prestato nella sede ove si trova l'Ufficio in via di soppressione.....p. 1

Il servizio prestato per frazioni superiori ai sei mesi è considerato equivalente ad un anno.

3. Per ogni figlio minore, anche adottivo, o per ogni figlio maggiorenne ed inabile a proficuo lavoro ed a carico..... p. 3

Articolo 5

(Documentazione da allegare alla domanda)

I periodi di servizio valutabili e le condizioni di famiglia devono essere documentati con dichiarazione sottoscritta, sotto la sua responsabilità, dallo stesso interessato.

Il dipendente che intende avvalersi della facoltà di applicazione della L. 104/92 art. 33, comma 6, deve documentare l'esistenza dello stato di handicap grave da cui è affetto, accertato dalla Commissione di cui all'art. 4 Legge 104/92 ovvero produrre certificato provvisorio redatto da un medico specialista nella patologia della ASL presso la quale è stata presentata la domanda per il riconoscimento dello stato di handicap grave (art. 2 D.L. 324/93).

Il dipendente che partecipa all'interpello e intende avvalersi della facoltà di applicazione della legge 104/92 art. 21 deve allegare copia del verbale rilasciato dalla competente Commissione medica attestante lo stato di handicap ai sensi dell'art. 21 che lo riconosce "persona handicappata con un grado di invalidità superiore ai 2/3 o con minorazioni iscritte alle categorie: prima, seconda e terza della Tabella A annessa alla Legge 10 agosto 1950, n° 648".

Il dipendente che intende avvalersi della facoltà di applicazione della L. 104/92 art. 33, comma 5, deve documentare l'esistenza dello stato di handicap grave del disabile da assistere, accertato dalla Commissione di cui all'art. 4 Legge 104/92 ovvero produrre certificato provvisorio redatto da un medico specialista nella patologia della ASL presso la quale è stata presentata la domanda per il riconoscimento dello stato di handicap grave (art. 2 D.L. 324/93) e la sussistenza delle altre condizioni previste dalla norma.

Ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 e successive integrazioni e modifiche, le situazioni relative a stati, qualità personali e fatti di cui all'art. 46 del citato D.P.R. per i quali il dipendente chiede l'attribuzione di specifico punteggio, devono essere autocertificate a mezzo di dichiarazione sostitutiva di certificazione. Analogamente le situazioni relative a stati, qualità personali e fatti di cui all'art. 47 del medesimo D.P.R. per i quali il dipendente chiede l'attribuzione di specifico punteggio, devono essere autocertificate a mezzo di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

I certificati sanitari non possono essere di data antecedente a un anno dalla scadenza del termine per la presentazione delle domande, salvo quelli relativi al riconoscimento di handicap o di invalidità non rivedibili, che non hanno scadenza.

3

Articolo 6

(Provvedimenti di trasferimento)

Formate le graduatorie, sulla base dei punteggi di cui agli articoli precedenti e individuati gli aventi diritto al trasferimento, gli organi di vertice comunicheranno i nominativi del personale da trasferire/spostare e le relative graduatorie alla Direzione Generale del Personale e della Formazione.

Nell'ambito del distretto il Presidente della Corte d'Appello ed il Procuratore Generale, rispettivamente per gli uffici giudicanti e requirenti, assicurano l'informazione preventiva e successiva ex art. 6 CCNL e 7 CCI Ministero Giustizia alle rappresentanze sindacali su base regionale e provinciale e alle RSU degli Uffici coinvolti.

Articolo 7

(Efficacia delle graduatorie)

Le graduatorie realizzate nella presente procedura cessano di avere efficacia con i trasferimenti dei dipendenti destinatari.

Articolo 8

(Interpello nazionale)

All'esito delle procedure di interpello distrettuale sarà pubblicato, entro il 31 gennaio 2013, un interpello nazionale limitato agli uffici che presentano una grave scopertura rispetto alla scopertura media nazionale.

Al presente interpello possono partecipare anche i dipendenti che hanno presentato domanda per i posti pubblicati con gli interPELLI distrettuali di cui agli articoli precedenti del presente accordo.

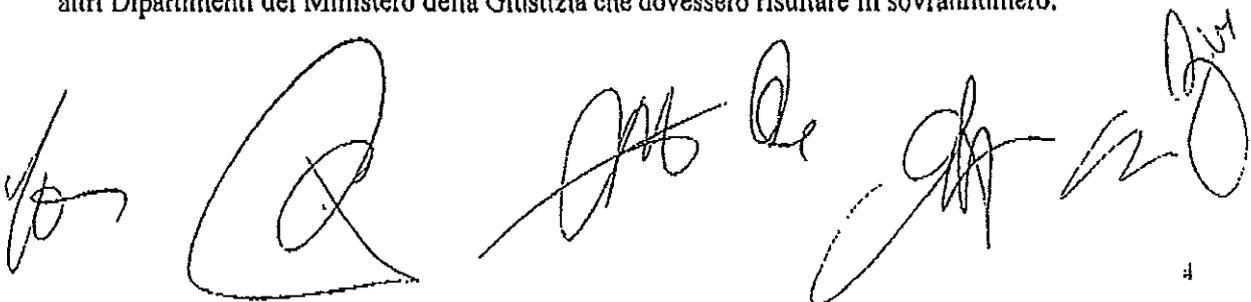
I dipendenti che saranno utilmente collocati nella graduatoria all'esito di interpello nazionale, se interessati al trasferimento, dovranno contestualmente revocare la domanda relativa all'interpello distrettuale.

Il personale che partecipa a tale interpello può chiedere di essere trasferito ad altro ufficio della medesima sede dove presta servizio ed i relativi posti di risulta saranno coperti per scorrimento della graduatoria.

Articolo 9

(Bando di mobilità)

L'Amministrazione si impegna inoltre a pubblicare un bando di mobilità esterna per gli stessi uffici individuati ai sensi del primo comma dell'articolo precedente, previa informativa alle OO.SS.; sarà espressamente riconosciuta una precedenza al personale che ha già prestato servizio, in posizione di comando, presso gli uffici dell'organizzazione giudiziaria, nonché al personale degli altri Dipartimenti del Ministero della Giustizia che dovessero risultare in sovrannumero.



Articolo 10

(Ulteriore Interpello nazionale)

Entro 30 giorni dall'esaurimento delle procedure di cui sopra, sarà messa a disposizione dei lavoratori, tramite un interpello nazionale, una quantità di posti vacanti non inferiore al 50% dei posti coperti con gli interPELLI di cui agli articoli 8 e 9, a copertura delle ulteriori vacanze di organico indipendentemente dall'indice di scopertura degli uffici interessati.

Il personale che partecipa a tale interpello può chiedere di essere trasferito ad altro ufficio della medesima sede dove presta servizio ed i relativi posti di risulta saranno coperti per scorrimento della graduatoria.

Articolo 11

(Stabilizzazione del personale distaccato)

All'esito delle suddette procedure e comunque entro il 20 giugno 2013 si procederà alla stabilizzazione di tutti i dipendenti dell'Organizzazione Giudiziaria distaccati, a qualsiasi titolo, presso altri uffici rispetto alla sede di servizio, alla data della sottoscrizione del presente accordo.

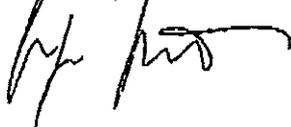
Roma, 15. OTT. 2012

PARTE PUBBLICA

PER DELEGA del MINISTRO

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria,
del personale e dei servizi
IL CAPO DIPARTIMENTO

LUIGI BIRPITTERI



PARTE SINDACALE

Uilpa Cisl Ff

Roberto Neri Uilpa

Paolo Merlino Uilpa

Filippo Trozzo FzP

Giuseppe Cellone FCB

Roberto Geronzi Conf. del UNISA

TRIBUNALE DI SULMONA

539/2012 R1

Il Giudice del Lavoro Monocratico

Sul ricorso ex art.700 c.p.c. depositato in data 29/10/2012 dai dipendenti: **Piera Paolini, Alessandro Di Fiore, Gaetano D'Eramo, Ivana Giardino, Mirella Salvatore, Bianca Agostinelli, Anna D'Amore, Orlando Orsini, Anna Tortis, Fernando Margiotta, Anna Scudieri, Lina Mercante, Daniela Ranieri, Mario D'Ascanio, Nino Del Signore, Giovanna Montoro, Patrizia Raschiatore, Carla Bianchi, Alessia Iulianella, Paola Carrozza, Elena De Santis, Annamaria Pitassi, Rosetta D'Ercole, Giuseppe Verrocchia, Rosanna Di Ramio, La Gatta Antonella, Guadagnoli Luciano, Del Monaco Franca, Pantaleo Anna, Previtale Giuseppe, Fabrizi Maria Teresa Antonella, Pensa Ada, Giorgi Roberto, Cavaliere Maria Teresa, Tucci Marilena Clara, Mangiarelli Guerino, Mascio Maria Franca, Cavaliere Paolo, Marino Vito, Mancini Rossana, Tessicini Elsa, Sciore Dario, Giammarco Loreta,**

- **Ricorrenti**

contro

- **Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro-tempore;**
- **Corte d'Appello di L'Aquila, in persona del Presidente pro-tempore;**
- **Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di L'Aquila, in persona del Procuratore Generale;**

- **Resistenti**

ha emesso il seguente

DECRETO

A) Premesso che i ricorrenti – i quali prestano tutti la loro attività lavorativa, con varie qualifiche, presso gli Uffici Giudiziari di Sulmona – propongono impugnativa, in via cautelare, dei seguenti atti:

- a) l'accordo sindacale siglato presso il Ministero della Giustizia in data 09/10/2012;
- b) la Circolare del Ministero della Giustizia n.5116 del 15/10/2012 diramata dalla Corte d'Appello di L'Aquila e dalla Procura della Repubblica Generale di L'Aquila prot. n. 0003074-0 del 17/10/2012;



- c) l'interpello distrettuale finalizzato alla redistribuzione del personale perdente posto ed alla copertura dei posti vacanti nel distretto della Corte d'Appello di L'Aquila in funzione della riorganizzazione degli Uffici Giudiziari di cui alla L.14/09/2011 n.148 recante la data del 15/17 ottobre 2012.
- B) Premesso, ancora, sussistere - nel caso "de quo" - la giurisdizione dell'A.G.O. e la corrispondente competenza "ratione materiae" del Giudice del Lavoro, trattandosi di materia - quella della mobilità del personale - attinente alla gestione ordinaria del rapporto di lavoro pubblico privatizzato e non involgente il potere d'imperio della P.A.
- C) Premesso, altresì, che l'accoglimento della domanda cautelare ex art.700 c.p.c. presuppone la positiva verifica in ordine alla sussistenza dei requisiti di legge del "fumus boni iuris" e del "periculum in mora"; verifica ammissibile anche "inaudita altera parte" - salva ogni valutazione all'esito del contraddittorio con la controparte - qualora la convocazione della controparte medesima possa "pregiudicare l'attuazione del provvedimento" eppertanto nell'ipotesi di eccezionale urgenza di provvedere (art.669 sexies co.2° c.p.c.).
- D) Considerato, riguardo alla normativa applicabile alla fattispecie, quanto segue:
- a) La L. 14/09/2011 n.148 ha convertito con modificazioni il D.L.13/08/2011 n.138, recante "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo";
- b) il secondo comma dell'art.1 di tale legge di conversione ha, peraltro, introdotto una disposizione del tutto nuova, che ha delegato il Governo a legiferare in materia di "geografia giudiziaria";
- c) precisamente, la legge delega si è così testualmente espressa: "il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art.9 del D.L. 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111, è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di 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".....; ciò con l'osservanza dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge medesima, in particolare quello di "ridurre gli uffici giudiziari di primo grado";
- d) la delega "de qua" è stata attuata col D.L.vo 7 settembre 2012, n.155, recante la "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'art.1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n.148", nonché col D.L.vo 7 settembre 2012, n.156, recante la "Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'art.1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n.148"; tali

decreti legislativi prevedono, rispettivamente, all'art.6 comma VI, 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 presso cui sono trasferite le funzioni, anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze"; inoltre, il secondo decreto, all'art. 4 comma II, che " con decreto del Ministro della Giustizia il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace viene riassegnato in misura non inferiore al 50% alla sede di Tribunale o di Procura limitrofa e, nella restante parte, all'ufficio del Giudice di Pace presso il quale sono trasferite le relative competenze";

- e) il primo dei decreti legislativi anzidetti, entrato in vigore il 13/09/2012 (art.11 comma 1), ha stabilito la soppressione, peraltro con decorrenza dal 13/09/2013 (art.11 comma 2), di vari uffici – "tribunali ordinari, sezioni distaccate e procure della repubblica" (art.1) – come indicati nella tabella A allegata al decreto, tra cui, appunto, il Tribunale di Sulmona;
- f) peraltro, il comma 5 bis dell'art.1 già citato, introdotto con la L.24/2/2012 n.14, ha stabilito che "in virtù degli effetti prodotti dal sisma 6 aprile 2009 sulle sedi dei Tribunali di L'Aquila e di Chieti, il termine di cui al co.2 per l'esercizio della delega relativamente ai soli Tribunali aventi sedi nelle provincie di L'Aquila e di Chieti è differito di tre anni"; il che vale, ovviamente, anche per il Tribunale di Sulmona;
- g) successivamente, in data 09/10/2012, è stato stipulato presso il Ministero della Giustizia uno specifico accordo sindacale, il quale all'art.1 regolamentante le procedure relative al trasferimento del personale conseguenti la revisione delle circoscrizioni giudiziarie di cui all'art.1 comma 2 della L.14/09/2011: accordo prevedente un interpello distrettuale "rivolto a tutto il personale assegnato in pianta organica agli uffici giudiziari soppressi del distretto";
- h) indi, con Circolare del Ministero della Giustizia n.5116 del 15/10/2012, diramata dalla Corte d' Appello di L'Aquila e dalla relativa Procura Generale della Repubblica ed allibrata al prot. n.0003074-0 del 17/10/2012, il Presidente della Corte d'Appello ed il Procuratore Generale della Repubblica sono invitati ad "indire, congiuntamente, nell'ambito del distretto, un interpello tra tutto il personale in servizio negli uffici interessati alla soppressione (all.1) per la presentazione della domanda di trasferimento per i posti vacanti negli uffici di cui all'all. 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 OO.SS. che si allega”; ciò precisandosi che “destinatari del presente interpello sono tutti i dipendenti di ruolo che sono assegnati in pianta organica negli uffici soppressi” e, inoltre, che “l’operatività dell’intervento decorre dal 13/09/2013”;

- i) con successiva nota del 17/01/2012, allibrata al prot. n.0003074-0, il Presidente della Corte d’Appello ed il Procuratore Generale hanno dato seguito alla circolare testè citata, pubblicando i posti vacanti e dando termine per la presentazione delle istanze fino al 3 novembre 2012;
 - j) peraltro, nei posti così pubblicati non risultano compresi tutti i posti vacanti nelle piante organiche degli uffici soppressi; in particolare, riguardo agli uffici di Sulmona, non risultano pubblicati i posti scoperti relativi a: n.2 funzionari giudiziari, n.1 cancelliere, n.2 operatori giudiziari e n.2 ausiliari per il Tribunale; n.1 assistente giudiziario e n.1 conducente per la Procura; n.2 funzionari Unep e n.1 assistente giudiziario per l’ufficio Nep.
- E) Ritenuto che la pretesa cautelare come azionata dai ricorrenti sia sorretta da adeguato “fumus boni iuris”, riferibile alla non conformità degli atti impugnati alla normativa di legge sopra richiamata eppertanto alla illegittimità dei limiti, anche temporali, stabiliti per la proposizione delle loro istanze e ciò alla luce dei concorrenti profili che si va ad illustrare.
- 1) Invero la Circolare “de qua”, così come il consequenziale atto di interpello, prevede una sorta di “spostamento forzoso” sul territorio nazionale dei ricorrenti perdenti posto i quali, invece, in forza del ricordato disposto dei decreti legislativi n.155 e 156 del 2012 hanno diritto ad essere riassegnati – anche in sovrannumero – alle sedi accorpanti quelle soppresse.
 - 2) Inoltre, la Circolare stessa applica un accordo sindacale del 09/10/2012, il quale appare in evidente contrasto con un precedente accordo sulla mobilità del personale giudiziario del 27 marzo 2007, secondo il cui art.2 n.1 “nel bando sono indicati i posti vacanti da coprire mediante trasferimento del personale in servizio ...”; laddove nei provvedimenti impugnati non risultano indicati tutti i posti vacanti effettivamente disponibili, ma solo quelli discrezionalmente individuati dall’Amministrazione centrale; né risultano inseriti gli stessi posti non coperti delle sedi soppresse, come quelli non coperti del Tribunale di Sulmona e dei Giudici di Pace di Castel di Sangro e Pratola Peligna.
 - 3) Ancora e soprattutto, con riferimento al Tribunale di Sulmona, la normativa sopra ricordata (art.1 co.5 bis citato) sembra autorizzare il Governo ad esercitare la delega non già in qualunque momento entro tre anni eppertanto anche subito, ma entro dodici mesi



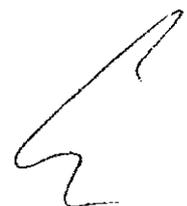
solo dopo lo spirare del termine dei tre anni a far data dall'entrata in vigore della legge delega, così determinandosi una sorta di sospensione della vigenza della legge di delega per i soli Tribunali in questione; al riguardo, significativamente, la legge delega non parla di "proroga", bensì di "differimento" del termine: tali concetti sono ben diversi non solo nella logica comune ma anche nella logica giuridica, tant'è che il primo sta a significare il prolungamento di qualcosa o di alcuni effetti, il secondo il rinvio di qualcosa o di alcuni effetti ad un tempo successivo. Pertanto la normativa "de qua" sembra postulare l'adozione di un ulteriore separato decreto delegato da parte del Governo, al fine di riorganizzare gli uffici giudiziari in questione seguendo i principi e i criteri direttivi già stabiliti, in modo consono alla situazione determinatasi a seguito del sisma del 2009.

F) Ritenuta, altresì, la sussistenza del "periculum in mora", in ragione del pregiudizio imminente ed irreparabile che il diritto di scelta dei ricorrenti verrebbe a subire dall'attesa dell'esito del giudizio di merito.

Invero, il breve termine di quindici giorni concesso per la presentazione delle domande e l'imminente scadenza delle stesse (3 novembre) comportano il rischio concreto che, in caso di inottemperanza, gli stessi vengano privati delle possibilità di scegliere la sede cui avrebbero diritto e vengano quindi trasferiti non si sa dove, con i conseguenziali danni di natura personale – anche lavorativa – e familiare, di risarcibilità oltremodo difficoltosa se non impossibile. Infatti i ricorrenti, tutti di età al di sopra dei 45 anni e con carichi familiari, residenti a Sulmona o nei Comuni limitrofi da sempre ed in maniera stabile, in servizio presso il Tribunale di Sulmona ormai da decenni, vedrebbero sconvolta la loro esistenza e quella delle loro famiglie in maniera irreparabile da una collocazione sul territorio nazionale diversa da quella che potrebbe loro spettare.

Tale rischio è aggravato dal fatto che, diversamente da quanto previsto dal decreto legislativo in materia di trasferimento alla sede accorpante anche del personale in esubero, gli atti impugnati prevedono che i dipendenti in esubero siano soggetti a mobilità su territorio nazionale.

G) Ritenuta, ancora, in considerazione dell'assoluta ristrettezza dei tempi sopra evidenziata, l'estrema urgenza di provvedere, che sconsiglia l'attesa della convocazione della controparte.



H) Ritenuto, infine, che provvedimento idoneo ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito sia la sospensione degli effetti degli atti impugnati.

P. Q. M.

- a) sospende gli effetti degli atti impugnati;
- b) assegna ai ricorrenti il termine perentorio di gg.8 per la notifica del ricorso e del presente decreto;
- c) dispone la comparizione delle parti per l'udienza del 12/11/2012 ore 09.00.

Si comunichi alle parti.

Sulmona 30 ottobre 2012.

IL GIUDICE DEL LAVORO MONOCRATICO

Dott. Ciro Marsella



**TRIBUNALE DI SULMONA
DEPOSITATO IN CANCELLERIA**

IL *31-10-2012*

**IL CANCELLIERE
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO**
(Giovanni Madrigale)



PARERE

sulla costituzionalità dell'art. 1. co. 2, della l. n. 148/2011, di conferimento al governo di delega per la riorganizzazione degli uffici giudiziari

1. - La singolare peculiarità della legge n. 148 del 2011 che è contemporaneamente legge di conversione di decreto-legge e legge-delega! - La legge n. 148 del 2011 si presenta - già ad un primo rapido esame - caratterizzata da un peculiare contenuto, rappresentato dalla (per così dire) “molteplice eterogeneità” dello stesso in quanto contenente sia una disposizione di conversione di decreto-legge (art. 1, comma 1) che una disposizione di conferimento al governo di delega legislativa (art. 1, comma 2), sicché tale legge viene ad essere contemporaneamente sia legge di conversione di decreto-legge che legge-delega!

Già l'intitolazione della legge n. 148/2011 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*, in *Gazz. Uff.*, n. 216 del 16 settembre 2011) palesa la peculiarità di tale atto normativo che (come tutte le leggi di conversione di un decreto-legge) si struttura in un unico articolo che contiene l'esplicitazione della conversione in legge – con o senza modificazioni – del relativo decreto-legge. Ed infatti l'art. 1, comma 1, della l. n. 148/2011 dispone che: “1. 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”. Ma nel secondo comma del predetto art. 1 si rinviene anche il conferimento di un'ampia delega al governo per la riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari⁽¹⁾.

¹ - Art. 1, comma 2, l. n. 148/2011: “Il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 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 data di 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, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ridurre gli 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;

b) 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;

c) ridefinire l'assetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali, tenuto conto, ferma la permanenza di quelli aventi sedi presso il tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011, della possibilità di accorpate più uffici di procura anche indipendentemente dall'eventuale accorpamento dei rispettivi tribunali, prevedendo, in tali casi, che l'ufficio di procura accorpante possa svolgere le funzioni requirenti in più tribunali e che l'accorpamento sia finalizzato a esigenze di funzionalità ed efficienza che consentano una migliore organizzazione dei mezzi e delle risorse umane, anche per raggiungere economia di specializzazione ed una più agevole trattazione dei procedimenti;

d) 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) 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;

f) garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica;

g) 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;

h) prevedere che l'assegnazione dei magistrati e del personale prevista dalla lettera g) non costituisca assegnazione ad altro ufficio giudiziario o destinazione ad altra sede, né costituisca trasferimento ad altri effetti;

i) prevedere con successivi decreti del Ministro della giustizia le conseguenti modificazioni delle piante organiche del personale di magistratura e amministrativo;

l) 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;

m) prevedere che il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace venga riassegnato in misura non inferiore al 50 per cento presso la sede di tribunale o di procura limitrofa e la restante parte presso l'ufficio del giudice di pace presso cui sono trasferite le funzioni delle sedi sopresse;

n) prevedere la pubblicazione nel bollettino ufficiale e nel sito internet del Ministero della giustizia degli elenchi degli uffici del giudice di pace da sopprimere o accorpate;

o) prevedere che, entro sessanta giorni dalla pubblicazione di cui alla lettera n), gli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, possano richiedere e ottenere il mantenimento degli uffici del giudice di pace con competenza sui rispettivi territori, anche tramite eventuale accorpamento, facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia nelle relative sedi, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo che sarà messo a disposizione dagli enti medesimi, restando a carico dell'amministrazione giudiziaria unicamente la determinazione dell'organico del personale di magistratura onoraria di tali sedi entro i limiti della dotazione nazionale complessiva nonché la formazione del personale amministrativo;

p) prevedere che, entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui alla lettera o), su istanza degli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, il Ministro della giustizia abbia facoltà di mantenere o istituire con decreto ministeriale uffici del giudice di pace, nel rispetto delle condizioni di cui alla lettera o);

q) dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. La riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti.

4. Gli schemi dei decreti legislativi previsti dal comma 2 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e successivamente trasmessi al Consiglio superiore della magistratura e al Parlamento ai fini dell'espressione dei pareri da parte del Consiglio e delle Commissioni competenti per materia. I pareri, non

Prima di analizzare il contenuto dell'art. 1, comma 2, della l. n. 148/2011, è pertanto da evidenziare innanzitutto la discutibile operazione di tecnica legislativa posta in essere dal legislatore parlamentare che, in sede di approvazione di una legge di conversione di un decreto-legge, ha introdotto (non nel decreto-legge bensì solo) nella legge di conversione un contenuto ulteriore rispetto alla conversione medesima e tale contenuto risulta inoltre affatto nuovo ed eterogeneo rispetto al (contenuto del) decreto-legge medesimo.

In dottrina è da tempo molto discussa la questione relativa alla emendabilità del decreto-legge ed alla possibilità di individuazione di un limite, in tale sede, alla discrezionalità del legislatore parlamentare. Ma, senza ripercorrere i ricchi percorsi dottrinali che hanno approfondito il tema dei limiti costituzionalmente imposti alla decretazione d'urgenza, è da ricordare che la giurisprudenza costituzionale già da qualche anno ha adottato decisioni (sentenza n. 171 del 2007; sent. n. 128 del 2008) volte ad affermare, oltre alla necessità della ricorrenza dei presupposti costituzionali (necessità e urgenza) per l'adozione del decreto-legge, che la mancanza di tali presupposti vizia sia il decreto-legge, sia la successiva legge di conversione. E da ultimo, con la sentenza n. 22 del 2012 la Corte costituzionale ha specificato che: “Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”.

Nel caso in esame l'intervento del legislatore parlamentare (di introduzione della norma delegante in oggetto) si rivela doppiamente al di fuori del dettato costituzionale giacché:

1) introduce nel decreto legge n. 138/2011 un contenuto completamente eterogeneo sia rispetto al contenuto originario del decreto-legge (che non concerneva affatto la riorganizzazione territoriale dell'amministrazione della giustizia) che al contenuto del decreto-

vincolanti, sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri stessi. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 2, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

5. Il Governo, con la procedura indicata nel comma 4, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 2 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi”.

legge come risultante all'esito del procedimento di conversione in legge;

2) la disposizione che conferisce al governo la delega in oggetto non è inserita nel decreto-legge ma nella legge di conversione (con ulteriore profilo di irragionevolezza, su cui v. infra 2)!

E' infine da rimarcare che, nel caso di specie, se (a stretto rigore) qualcuno volesse obiettare che non potrebbe parlarsi di conferimento di una delega legislativa mediante decreto-legge (in quanto la delega non è contenuta nel testo del decreto-legge), è agevole replicare che è fortemente discutibile e criticabile l'operazione compiuta dal parlamento di introduzione di una delega legislativa all'interno di una legge di conversione di un decreto legge. Ma è altresì evidente che tale operazione finisce per essere un mero *escamotage* che non riesce a nascondere la realtà del fenomeno: il parlamento ha introdotto nel decreto-legge (*rectius*, nella legge di conversione del decreto-legge) un emendamento il cui contenuto non solo è eterogeneo rispetto al contenuto del decreto-legge ma che introduce ed utilizza uno strumento (quello della delega legislativa) completamente diverso rispetto a quello della decretazione d'urgenza.

La giurisprudenza costituzionale ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sentenza n. 171 del 2007; in conformità, sent. n. 128 del 2008).

Per la Corte costituzionale, «La semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità». E la Consulta specifica che «L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico» tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui all'art. 77 Cost. Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. Pertanto «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie

di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale”.

In tal senso opera anche l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) laddove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» e che costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost. (il comma 2 dell'art. 15, l. n. 400/1988 dispone che “ Il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione”). Pertanto il principio della sostanziale “omogeneità necessaria” del decreto-legge deve essere osservato anche dalla legge di conversione. Ed appare francamente difficile individuare uno “omogeneità” fra il d.l. 138/2011 e la l. n. 148/2011.

E' infine da ricordare che il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura), proprio in base al suddetto principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge, principio ribadito dal Presidente Napolitano nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Anche da un punto di vista strettamente procedurale è da ricordare che il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere «il giorno stesso» della emanazione dell'atto normativo urgente e che i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi. Il Parlamento è chiamato a convertire (o meno) in legge un atto unitariamente considerato: “l'oggetto del decreto-legge – afferma la Corte costituzionale - tende a coincidere con quello della legge di conversione”. Nell'ordinamento costituzionale vige un principio di “sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge”, desumibile dall'art. 77 Cost. e recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati (secondo cui «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge»).

Nella legge n. 148/2011 viene meno la costituzionalmente necessaria coincidenza fra oggetto del decreto-legge e oggetto della legge di conversione. E questa situazione si rivela ancor più grave se si considera che nel caso di specie, facendosi ricorso all'istituto della delega legislativa, si riassegna all'esecutivo un ampio potere legislativo (vertente fra l'altro su

un tema centrale e delicatissimo quale quello dell'accesso alla giustizia). Ma (a prescindere dall'oggetto della delega) il potere delle Camere, nell'esercizio dell'ordinaria potestà legislativa, di apportare emendamenti al testo del decreto-legge, non può giungere a spezzare la "sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost.", pena la produzione di una "alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario". In altre parole, il parlamento in sede di conversione del decreto-legge non può utilizzare liberamente la propria potestà legislativa giacché "l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'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".

Per le esposte ragioni, chiaramente affermate dalla Corte costituzionale, deve ritenersi contraria a Costituzione la scelta del Parlamento di introdurre una delega legislativa nella legge di conversione di un decreto legge. E pertanto deve ritenersi non conforme a Costituzione l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011.

2. - *Sui profili di irragionevolezza intrinseca dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148/2011.* – Con riguardo al contenuto dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148/2011, vanno evidenziati diversi profili di irragionevolezza (se non di irrazionalità) intrinseca delle legge n. 148/2011. Questa infatti da un lato, convertendo in legge con emendamenti il decreto legge n. 138/2011, pone norme (es. art. 01 del d.l. n. 138/2011 introdotto dalla l. n. 148/2011) che rimettono ad un redigendo documento l'individuazione dei settori e delle modalità di risparmio e, dall'altro lato (art. 1, comma 2, l. n. 148/2011), assegna già al governo una delega volta a riorganizzare il settore della giustizia. ①

Infatti, l'art. 01 (*Revisione integrale della spesa pubblica*) del decreto-legge n. 138/2011, come risultante in seguito agli emendamenti introdotti con la legge di conversione (n. 148/2011), dispone che "*Dato l'obiettivo di razionalizzazione della spesa e di superamento del criterio della spesa storica, il Ministro dell'economia e delle finanze,*

d'intesa con i Ministri interessati, presenta al Parlamento entro il 30 novembre 2011 un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica. Il programma prevede in particolare, in coerenza con la legge 4 marzo 2009, n. 15, le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale, il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, ai sensi della legge 1° aprile 1981, n.121, l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica, la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete, la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica. Il programma, comunque, individua, anche attraverso la sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo, eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, anche al fine di evitare possibili duplicazioni di strutture ed implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare".

Pertanto il d.l. n. 138/2011 (come modificato dalla l. n. 148/2011) già pone un procedimento di revisione integrale della spesa pubblica che concerne anche la "razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete". La previsione di cui all'art. 1, comma 2, della l. n. 148/2011, assegnando al governo un'ampia delega in materia di geografia giudiziaria, prescinde completamente da quel procedimento previsto e disciplinato dalla stessa legge n. 148/2001 (e che questa ha introdotto nel testo del decreto-legge n. 138/2011).

Ulteriore profilo di dubbia ragionevolezza dell'intera "operazione" posta in essere dalla delega è rappresentato dalla inidoneità di tale operazione (ristrutturazione della geografia giudiziaria) rispetto allo scopo alla stessa assegnato (risparmio sulla spesa pubblica). Proprio il rapporto della Commissione studi del ministero dichiara che il risparmio (non immediato, ma solo a regime) sarà pari per l'intero territorio nazionale a soli 76 milioni di euro. Ma un semplice confronto fra tale somma con i costi che la chiusura di ogni singolo tribunale comporta (costi diretti e indiretti, ivi compresi anche quelli connessi all'indotto e ai disagi sociali), dimostra come tale operazione finisca per costituire in realtà un autentico fallimento economico giacché a fronte di un risibile risparmio (a regime) si determinano costi (diretti e indiretti) ben maggiori!

Altro profilo di irragionevolezza della delega in oggetto è rappresentato dalla scelta di concentrare il riordino degli uffici giudiziari sulle città capoluogo di provincia, assegnando dunque ruolo centrale alle province, nel momento in cui si intende eliminare o comunque

sottoporre a profonda revisione tali enti.

Inoltre il capoluogo di provincia (come storicamente determinatosi) non assicura affatto una "centralità" rispetto al territorio di riferimento, con il rischio della produzione di fenomeni in cui grandi territori possono venirsi a trovare completamente sprovvisti di uffici giudiziari. Una concentrazione nel solo capoluogo di provincia porta facilmente alla produzione di fenomeni di grave disagio per i cittadini fino ad arrivare ad una sorta di denegata giustizia, ovvero a una difficoltà di accesso alla giustizia. E, a questo proposito, bisogna ricordare che per la giurisprudenza costituzionale l'oggettiva difficoltà di esercizio di un diritto equivale a negazione del diritto medesimo. A questo proposito appare importante ricordare anche quanto dichiarato nella Raccomandazione del C.S.M. nella Relazione al Parlamento del 15.7.1996 e nella Delibera C.S.M. del 13.1.2010 affinché nei territori montani l'ufficio giudiziario sia "conservato comunque ... dotandolo di adeguate strutture".

Prematura si rivela, in questo momento, ogni valutazione o considerazione sull'utilizzo della delega in oggetto da parte del Governo, ma intanto deve rilevarsi che non del tutto corretto appare l'approccio della commissione studi incaricata dal Ministro (e che nei giorni scorsi ha rimesso al ministro l'esito dei propri lavori) volto a pretermettere alcuni dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega (giacché nell'applicazione della delega tutti i principi e criteri direttivi debbono trovare applicazione, pena il rischio che il decreto delegato incorra nel vizio dell'eccesso di delega) e ad assegnare al criterio indicato sub lett. f) [*f*] garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica] la valenza di principio che porrebbe una sorta di eccezione ai criteri base. Questo principio costituisce invece un principio conformativo della delega nel senso che, prevedendo anche per le regioni più piccole (*recte*, per ogni distretto di Corte d'Appello) la presenza di almeno tre tribunali, presuppone (ed impone) una "densità" di presenza di uffici giudiziari sull'intero territorio nazionale che deve tendenzialmente riprodurre la "densità" prodotta dalla presenza di almeno tre tribunali nei distretti di Corte d'appello di dimensioni minori.

Diversamente opinando si giungerebbe ad esiti irragionevoli ed incostituzionali giacché fra le diverse regioni italiane (a volte anche limitrofe) si verrebbe ad avere una profondamente diversa presenza di uffici giudiziari sul territorio con grave violazione del principio di eguaglianza fra i cittadini e con diversità di godimento dei livelli essenziali del diritto tutelato dall'art. 24 Cost. di difesa dei propri diritti soggettivi (basti citare l'esempio, ex

plurimis, del confronto fra la regione Molise – che, con un'estensione di kmq 4.400, avrebbe sempre tre tribunali – e la sola provincia dell'Aquila che – con un'estensione di circa kmq. 6.600 - avrebbe un solo tribunale peraltro collocato nell'estremità settentrionale dell'intera provincia). Una lettura costituzionalmente conforme della delega conferita con l'art. 1, comma 2, della l. n. 148/2011, impone di assegnare (alla luce dell'art. 24 Cost.) al principio direttivo sub lett. f) l'indicato significato proprio allo scopo di garantire, a parità di condizioni fra tutti i cittadini, l'accesso alla giustizia.

Nei termini di cui sopra, rendo il presente parere.

L'Aquila, 12 giugno 2012

Prof. Fabrizio Politi

Prof. Fabrizio Politi
professore ordinario di diritto costituzionale
Università degli studi dell'Aquila

PARERE

sulla costituzionalità dello schema di decreto legislativo recante “*Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, in attuazione dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148*” approvato dal Consiglio dei Ministri in attuazione della delega per la riorganizzazione degli uffici giudiziari (legge-delega n. 148/2011)

(*addendum al Parere già reso in data 12.6.2012*)

1. - **Richiamo al Parere del 12 giugno 2012.** - In merito all'incostituzionalità dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148/2011 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, in Gazz. Uff., n. 216 del 16 settembre 2011*)⁽¹⁾, che

1 - Art. 1, comma 2, l. n. 148/2011: “*Il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 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 data di 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, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:*

a) *ridurre gli 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;*

b) *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;*

c) *ridefinire l'assetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali, tenuto conto, ferma la permanenza di quelli aventi sedi presso il tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011, della possibilità di accorpare più uffici di procura anche indipendentemente dall'eventuale accorpamento dei rispettivi tribunali, prevedendo, in tali casi, che l'ufficio di procura accorpante possa svolgere le funzioni requirenti in più tribunali e che l'accorpamento sia finalizzato a esigenze di funzionalità ed efficienza che consentano una migliore organizzazione dei mezzi e delle risorse umane, anche per raggiungere economia di specializzazione ed una più agevole trattazione dei procedimenti;*

d) *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) *assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere a), b),*

conferisce una delega legislativa mediante legge di conversione di decreto-legge, si richiama quanto espresso nel mio parere dello scorso 12 giugno 2012.

2. - **Eccesso di delega per indeterminatezza dei principi e criteri direttivi.** - Deve inoltre aggiungersi un ulteriore profilo di incostituzionalità della legge delega costituito dalla indeterminatezza del principio posto nella lett. b) (*“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”*) giacché lo stesso rimette al governo la determinazione dei “criteri oggettivi e omogenei” in base ai quali operare la rideterminazione delle circoscrizioni giudiziarie. In

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;

f) garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica;

g) 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;

h) prevedere che l'assegnazione dei magistrati e del personale prevista dalla lett. g) non costituisca assegnazione ad altro ufficio giudiziario o destinazione ad altra sede, né costituisca trasferimento ad altri effetti;

i) prevedere con successivi decreti del Ministro della giustizia le conseguenti modificazioni delle piante organiche del personale di magistratura e amministrativo;

l) 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;

m) prevedere che il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi del giudice di pace venga riassegnato in misura non inferiore al 50 per cento presso la sede di tribunale o di procura limitrofa e la restante parte presso l'ufficio del giudice di pace presso cui sono trasferite le funzioni delle sedi sopresse;

n) prevedere la pubblicazione nel bollettino ufficiale e nel sito internet del Ministero della giustizia degli elenchi degli uffici del giudice di pace da sopprimere o accorpate;

o) prevedere che, entro sessanta giorni dalla pubblicazione di cui alla lettera n), gli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, possano richiedere e ottenere il mantenimento degli uffici del giudice di pace con competenza sui rispettivi territori, anche tramite eventuale accorpamento, facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia nelle relative sedi, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo che sarà messo a disposizione dagli enti medesimi, restando a carico dell'amministrazione giudiziaria unicamente la determinazione dell'organico del personale di magistratura onoraria di tali sedi entro i limiti della dotazione nazionale complessiva nonché la formazione del personale amministrativo;

p) prevedere che, entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui alla lettera o), su istanza degli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, il Ministro della giustizia abbia facoltà di mantenere o istituire con decreto ministeriale uffici del giudice di pace, nel rispetto delle condizioni di cui alla lettera o);

q) dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. La riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti”.

questa maniera infatti il legislatore delegante, anziché determinare esso stesso i criteri che devono guidare il legislatore delegato nel compito affidatogli, rimette a quest'ultimo il relativo potere in palese spregio di quanto prescritto dall'art. 76 Cost. Ma la lettera della legge-delega rimette al governo l'individuazione dei "criteri omogenei" (che "tengano conto" degli elementi ivi indicati che però non sono dalla lettera della legge definiti come principi e criteri direttivi), mentre tale compito, secondo il dettato costituzionale, deve essere riservato alla legge-delega. Deve dunque riconoscersi l'incostituzionalità della legge-delega per indeterminatezza dei principi e criteri direttivi.

Non sfugge a chi scrive la possibilità di un'interpretazione (come peraltro sempre auspicato dalla giurisprudenza costituzionale) costituzionalmente conforme della disposizione legislativa in esame, interpretazione che porterebbe ad individuare proprio nella "*estensione del territorio*", nel "*numero degli abitanti*", nei "*carichi di lavoro e indice delle sopravvenienze*", nella "*specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale*", e nel "*tasso d'impatto della criminalità organizzata*" i criteri ("oggettivi") che dovrebbero comunque guidare il governo nella ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie. Ma, qualora si intenda preferire questa seconda opzione interpretativa, è necessario che il decreto legislativo adottato dal governo sia rispondente a tutti i criteri sopra esposti pena l'incostituzionalità del decreto legislativo delegato per mancato rispetto della legge-delega (e su questo profilo ci si soffermerà sul paragrafo che segue).

3. - Confronto fra i principi e criteri direttivi della legge-delega con il contenuto del decreto legislativo delegato con riguardo alla soppressione delle circoscrizioni dei tribunali c.d. "minori". Incostituzionalità del decreto legislativo per mancato rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alla legge-delega. - L'art. 1. co. 2, della l. n. 148 del 2011 assegna al Governo il potere di "*adottare ... uno o più decreti legislativi*" allo scopo di "*riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza*" in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

"a) ridurre gli 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;

b) 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;

c) ridefinire l'assetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali;

d) procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi, nel rispetto dei criteri di cui alla lett. b);

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;

f) garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica;

..... (omissis)

g) dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. La riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti”.

Il brevissimo e rapido articolato del decreto legislativo delegato rende estremamente difficoltoso ogni giudizio relativo alla conformità (o difformità) fra quanto dallo stesso stabilito e quanto imposto dai principi e criteri direttivi posti dalla legge delega. E' però evidente, dall'esame dell'elenco dei tribunali soppressi, che molti dei criteri di cui alla legge-delega sono stati semplicemente pretermessi.

Innanzitutto è da rimarcare che nel decreto legislativo non vi è alcun coordinamento “con le altre disposizioni vigenti” (come prescritto dal comma 3 dell'art. 1, co. 2, l. n. 148/2011); si pensi ad esempio a tutte quelle disposizioni legislative che fanno riferimento – a vario titolo – al competente tribunale (dalle norme sui consigli dell'ordine degli avvocati a quelli relativi alla polizia giudiziaria, ecc.).

In secondo luogo, sempre con riguardo all'aspetto relativo alla conformità del decreto legislativo alla corrispondente legge-delega, nella premessa del decreto legislativo non sono richiamati eventuali atti presupposti dal Ministro della Giustizia (o, più in generale, dal governo), ma è fatto notorio che alla base del contenuto del decreto legislativo in esame sia da rinvenire quanto contenuto nella Relazione della Commissione di studi nominata dal Ministro

(c.d. Commissione Birritteri).

Nella relazione della predetta Commissione studi, si legge che questa ha inteso individuare un “*Modello di ufficio intangibile secondo la legge-delega*”. Ma il ragionamento sviluppato dalla Commissione studi non è affatto rispondente a quanto prescritto nella legge-delega sia perché la delega non prevede affatto un “modello di ufficio intangibile”, ma invita invece il governo a riscrivere le circoscrizioni utilizzando tutti i criteri sopra esposti ed inoltre perché nella individuazione di tale (erroneamente presupposto) “modello di ufficio intangibile” la Commissione assegna una preferenza ad alcuni criteri e ne pretermette altri secondo scelte assolutamente arbitrarie ed affermazioni apodittiche.

Nelle pagine precedenti sono già stati ricordati i principi e criteri direttivi posti dalla delega. Tali criteri – come visto - sono molteplici e delineano un quadro composito che contempera numerose esigenze. Sia la Relazione della Commissione studi che gli esiti concreti disposti dal decreto legislativo in esame dimostrano che, con riguardo a quanto disposto dalla lett. b), non vi è stata alcuna considerazione dei criteri relativi alla “*estensione del territorio*”, alla “*specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale*” e al “*tasso d'impatto della criminalità organizzata*”. L'esame dei criteri posti dalla lett. b), ove ricorre spesso il richiamo al “*territorio*”, evidenzia l'importanza dell'estensione del territorio e di una presenza sul territorio di uffici giudiziari in maniera tale da assicurare a tutti i cittadini, in parità di condizioni, il godimento del diritto costituzionalmente riconosciuto dall'art. 24 Cost.

Invece il decreto legislativo in esame (sulla scia di quanto dichiarato dalla Commissione studi) ha assegnato al principio direttivo di cui alla lett. f) (“*f) garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello ... comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica*”) la valenza di “eccezione” ad una presunta differente “regola generale” o piuttosto di “clausola di salvaguardia” di determinate aree geografiche. Ma una lettura attenta dell'intero art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 dimostra che quello *sub* lett. f) (ove si utilizza il verbo “*garantire*”) costituisce un principio direttivo avente identica valenza di tutti gli altri criteri contenuti nella disposizione in esame (anche a questo proposito si richiama quanto esposto nel precedente parere del 12 giugno u.s.): una lettura costituzionalmente orientata della delega conferita con l'art. 1, comma 2, della l. n. 148/2011, impone di assegnare (alla luce dell'art. 24 Cost.) al principio direttivo *sub* lett. f) l'indicato significato proprio allo scopo di garantire, a parità di condizioni fra tutti i cittadini, l'accesso alla giustizia.

4. - Sull'incostituzionalità della legge-delega e del decreto legislativo per mancata copertura finanziaria. - Già la legge-delega n. 148/2011, prevedendo che dall'attuazione della delega “*non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*”, poneva a carico del governo un onere non semplice giacché è molto difficile ipotizzare una riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie “a costo zero” (basti pensare, ex plurimis, al trasporto di mobili, di archivi, ecc. e poi al reperimento di nuove sedi, strutture, ecc.). E pertanto non è infondato – ad avviso di chi scrive – ritenere che già la delega è incostituzionale per mancanza di copertura finanziaria giacché non può disporsi una riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie senza assegnare a tale operazione la necessaria dotazione di mezzi finanziari. Pertanto deve già nei confronti della legge-delega sottolinearsi l'incostituzionalità della medesima laddove dispone la riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie senza assegnare adeguate (ed indispensabili) risorse a tale scopo, violando così l'art. 81, co. 4 (oggi comma 3), Cost., secondo cui ogni legge che disponga nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Incostituzionale si rivela anche il decreto legislativo in esame giacché l'attuazione del medesimo ha degli indubbi costi e pertanto tale decreto legislativo si rivela incostituzionale per violazione sia dell'art. 81, co. 3, Cost., sia dell'art. 76 Cost. (giacché, laddove pone indubbi nuovi costi, il decreto legislativo finisce per porsi in contrasto con la relativa legge-delega). Proprio l'art. 9 del decreto legislativo, laddove dispone che “*All'attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*”, è sintomatico della consapevolezza del legislatore delegato dell'inevitabilità di ulteriori costi (si pensi, ad esempio, al trasferimento da una sede all'altra dei mobili o dei fascicoli o degli archivi, attività che non possono di certo farsi rientrare tra le normali attività del personale in servizio e che dunque richiedono risorse speciali ad hoc; oppure ancora, si pensi alla sistemazione – eventuale tinteggiatura, manutenzione ecc. - delle nuove sedi)⁽²⁾.

Ulteriore profilo di dubbia ragionevolezza dell'intera “operazione” posta in essere dalla delega è rappresentato dalla inidoneità della medesima (ristrutturazione della geografia giudiziaria) rispetto allo scopo alla stessa assegnato (risparmio sulla spesa pubblica). La

2 - Né, in senso contrario, può citarsi l'art. 7, comma 4 del decreto legislativo laddove prevede che “*Le spese di gestione e di manutenzione degli immobili sono a carico del comune ove i medesimi si trovano*” perché, da un lato, tale disposizione non assicura l'effettività delle relative spese (basti pensare all'attuale situazione dei bilanci comunali) e, dall'altro lato, pone a sua volta dubbi di costituzionalità giacché “scarica” spese sui bilanci comunali (mentre all'epoca della legge n. 392 del 1941 – citata dalla relativa disposizione – il bilancio comunale era quasi interamente retto dalla finanza di trasferimento).

soppressione dei tribunali c.d. "minori" non determina alcun risparmio e determina invece un indubbio danno a microeconomie locali e scarica su un elevato numero di cittadini un costo ulteriore per godere del diritto di accesso al giudice.

5. - **Considerazioni conclusive.** - In conclusione si invitano fortemente l'esecutivo e tutti gli organi competenti a valutare attentamente gli evidenziati profili di incostituzionalità che possono dar vita ad un contenzioso costituzionale i cui esiti possono determinare costi di gran lunga maggiori degli esigui risparmi che con il decreto legislativo in esame si spera di ottenere.

Nei termini di cui sopra, rendo il presente parere.

L'Aquila, 21.7.2012

Prof. Fabrizio Politi

Parere del Prof. Giuseppe Verde
Ordinario di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza
dell'Università degli studi di Palermo
Direttore del Dipartimento Iura

in merito a

La legittimità costituzionale della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari).

Palermo 24 luglio 2012

1. Con nota del 16 luglio u.s. (prot. 126/12) il Presidente dell'organismo unitario dell'avvocatura italiana, Avvocato Maurizio de Tilla, mi chiede di formulare un parere circa la legittimità costituzionale della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari). È altresì richiesto il mio parere circa la legittimità costituzionale degli schemi di decreti legislativi attuativi della delega contenuta nell'art. 1, comma 2, della suddetta legge n. 148 del 2011.

È necessario evidenziare che la delega della cui illegittimità costituzionale si sospetta è contenuta nella legge di conversione (n. 148 del 2011) di un decreto legge (n. 138 del 2011), aspetto quest'ultimo di cui si terrà conto più avanti.

2. Si ritiene opportuno muovere dalla natura giuridica della legge delega e dal rapporto che si viene a instaurare con il decreto legislativo delegato.

La disciplina costituzionale della delegazione legislativa si rinviene negli articoli 76 e 77 della Costituzione, mentre l'art. 14 della legge n. 400 del 1988 definisce le regole procedurali che il Governo segue al momento dell'esercizio della funzione legislativa



delegata. Il Governo non può adottare decreti che abbiano valore di legge ordinaria senza delegazione della Camere. Il Parlamento delega al Governo l'esercizio della funzione legislativa definendo i principi e criteri direttivi, l'oggetto e il tempo entro il quale il Governo dovrà adottare il decreto legislativo. Si parla comunemente di contenuto minimo della legge delega, nel senso che gli elementi indicati nell'articolo 76 non possono mancare nella legge di delegazione, pena l'illegittimità della stessa per violazione dell'art. 76 della Costituzione. Il contenuto minimo può essere integrato da ulteriori vincoli per il Governo, definiti in sede di approvazione della legge delega.

La legge delega, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dovrebbe costituire "il presupposto che condiziona l'esercizio dei poteri delegati del Governo e ne delimita lo svolgimento della relativa funzione, come riconosciuta e determinata dalla Costituzione stessa. In conseguenza di ciò la legge di delega, ... non contiene, nella sua qualità di atto-fonte, caratteri differenziali tali da comportare un regime d'impugnazione diverso da quello proprio delle altre leggi. Sotto il profilo formale, infatti, la legge delega è il prodotto di un procedimento di legiferazione ordinaria a sé stante e in sé compiuto e, pertanto, non è legata ai decreti legislativi da un vincolo strutturale che possa indurre a collocarla, rispetto a questi

ultimi, entro una medesima e unitaria fattispecie procedimentale. Sotto il profilo del contenuto, essa è un vero e proprio atto normativo, nel senso che è un atto diretto a porre, con efficacia *erga omnes*, norme (legislative) costitutive dell'ordinamento giuridico: norme che hanno la particolare struttura e l'efficacia proprie dei 'principi' e dei 'criteri direttivi', ma che, per ciò stesso, non cessano di possedere tutte le valenze tipiche delle norme legislative (come, ad esempio, quella di poter essere utilizzate, a fini interpretativi, da qualsiasi organo o soggetto chiamato a dare applicazione alle leggi). Pertanto, come non può essere contestata l'idoneità delle disposizioni contenute nella legge delega a concorrere a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati, così non può essere negata, in linea di principio, l'impugnabilità *ex se* della legge di delegazione." (Corte costituzionale sentenza n. 224 del 1990). Pertanto è possibile sostenere e accertare l'illegittimità costituzionale di una delega legislativa ove questa violi (formalmente o stanzialmente) la Costituzione, indipendentemente dai rilievi che potranno essere mossi nei confronti del decreto legislativo delegato. Aggiungiamo ancora che ove si accertasse l'illegittimità della legge delega per violazione dell'art. 76 della Costituzione, dovremmo

~~conseguentemente ammettere che il decreto legislativo, adottato sul presupposto di una legge delega costituzionalmente illegittima, è~~

esso stesso illegittimo. In questo caso l'illegittimità della legge delega deriva dall' assenza dei requisiti essenziali richiesti per la legge delega; resta impregiudicata una diversa valutazione in termini di eventuale illegittimità tanto della legge delega che del decreto legislativo nel caso in cui tali atti rechino una disciplina illegittima non per violazione dell'art. 76 ma perché ritenuta incompatibile con i principi che disciplinano il complesso dei rapporti fra Parlamento e Governo (v. *infra*)

Parimenti illegittimo è il decreto legislativo che violi la legge delega non rispettando i principi e i criteri direttivi, l'oggetto o perché adottato oltre il termine in essa contenuti. Il decreto legislativo si prospetta come atto normativo primario illegittimo dal momento che la legge delega si atteggia a norma interposta fra le disposizioni costituzionali e il decreto legislativo. A riguardo è importante rammentare che, "il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato



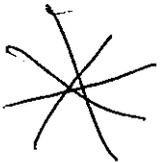
compatibile con i principi e criteri direttivi della delega” (Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 2007); prosegue la Corte affermando che “siffatti principi, che la Corte ribadisce, vanno però applicati non disgiuntamente da altri che pure, come si è affermato, debbono presiedere allo scrutinio di legittimità costituzionale di disposizioni di provvedimenti legislativi delegati sotto il profilo della loro conformità alla legge di delegazione e che delimitano il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato. Infatti, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, ‘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” (sempre sent. 340/2007).

Si è detto del valore da attribuire all’art. 76 ed all’art. 14 della legge n. 400 del 1988; per completezza la disciplina costituzionale della delegazione legislativa prevede che ai sensi dell’art. 72, comma 4, della Costituzione la legge delega è una di quelle leggi per le quali è richiesta “la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera”.

Si rammenti, ancora che la materia della delegazione legislativa rinvia alle complesse dinamiche che riguardano il funzionamento della forma di Governo. Qui non è il caso di

dilungarsi sul punto; è sufficiente ricordare che la delega al Governo non può che essere contenuta in un atto normativo primario del parlamento. In questi casi si parla di riserva di legge formale nel senso che l'intervento dell'organo legislativo attraverso la legge, è finalizzato a controllare l'azione dell'Esecutivo o ad assicurare un concorso del Parlamento rispetto all'esercizio dei poteri del Governo (per esempio legge delega e decreto legislativo). Ne consegue che la Costituzione esclude che il Governo possa conferire a se stesso l'esercizio delegato della funzione legislativa, così come sarebbe inammissibile che la conversione del decreto legge avvenisse con un atto normativo proveniente dallo stesso organo costituzionale che ha adottato il provvedimento provvisorio di cui all'art. 77 della Costituzione. In dottrina si afferma che il Governo non può "auto attribuirsi la delega", e che "il divieto deve intendersi riferito non solo al decreto legge ma anche alla legge di conversione" (così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, 353). È evidente che quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale sulla natura della legge delega e sul rapporto fra legge delega e decreti legislativi ha come suo presupposto fondamentale la distinzione dei ruoli che Part. 76 Cost. stabilisce per il Parlamento e per il Governo. È da chiedersi se Part. 76 Cost. sia stato rispettato in occasione dell'avvenuta approvazione della legge n. 148 del 2011.

La delega di cui alla legge n. 148 del 2011 è frutto dell'approvazione di un maxi-emendamento - su cui il Governo ha posto la questione di fiducia e presentato nel corso di un procedimento legislativo di conversione di un decreto legge - che nei fatti ha dato vita ad una decisione parlamentare in contrasto con quanto disposto dagli articoli, 70, 72, 76 e 77 della Costituzione consentendo al Governo di essere - nella sostanza - contestualmente promotore e destinatario della delega ed esautorando il Parlamento della funzione assegnatagli dalla Costituzione.



3. È mia intenzione ricostruire l'iter del procedimento legislativo seguito in sede di conversione e ciò per affrontare una prima questione relativa alla eventuale violazione dell'art. 72, comma 4, della Costituzione; quest'ultima disposizione, come si è già detto, pone una riserva di legge d'assemblea: anche l'approvazione di un disegno di legge di delegazione legislativa deve avvenire secondo una "procedura normale" che consenta l'esame e l'approvazione diretta della Camera; l'esame e l'approvazione secondo la procedura normale impone un rinvio al primo comma dell'art. 72 che, a sua volta, 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" (in generale

72 G. 4
(Pag. 5)

Ma

v., R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011, 129).

Nel procedere alla ricostruzione dell'*iter* procedimentale relativo alla conversione del decreto legge n. 138 avverto subito che si è determinata una situazione particolare: nel contesto del procedimento di conversione in legge di un decreto legge, il Governo ha presentato un maxi-emendamento con il quale ha riscritto il decreto legge n. 138, ed ha parimenti approvato la delega qui in discussione. Non vi è dubbio che, prescindendo solo per un momento dai risvolti di incostituzionalità che saranno successivamente evidenziati, lo studioso di diritto costituzionale si trova di fronte ad una vicenda per la quale si registra un attacco forte ad alcuni principi che presiedono al sistema delle fonti e ai rapporti fra Parlamento e Governo.

Credo sia di un qualche interesse ricordare che la Circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 in tema di Istruttoria legislativa nelle commissioni ha affermato che

"Articolo 72 della Costituzione prescrive che ogni disegno di legge



sia esaminato da una Commissione prima di essere sottoposto al vaglio dell'Assemblea. La procedura in sede referente, insieme con

l'attività consultiva ad essa collegata, costituisce perciò la fase

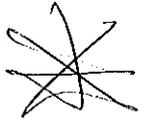
istruttoria obbligatoria del procedimento legislativo. I principi che

regolano tale fase sono differenziati da quelli propri delle procedure deliberanti, le quali sono dirette alla definitiva approvazione del

A handwritten signature, appearing to be the initials 'W' followed by a vertical line and a small '9' at the bottom right.

testo legislativo. La fase istruttoria è, invece, finalizzata alla acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'Assemblea. In vista dell'adempimento di tale compito, l'esame in sede referente è caratterizzato dalla flessibilità e dalla informalità della procedura, in contrapposizione con la rigidità propria delle fasi deliberanti". D'altronde autorevole dottrina ha insegnato che "rimane fermo, comunque, che sarebbe violata una norma costituzionale sul procedimento legislativo se venisse omessa l'attività preparatoria sul procedimento legislativo" (Così L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enc. del dir.*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, pag.899, *ivi*, in nota richiamo a C. Esposito, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur.cost.*, 1959, 629). Infatti, "la Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come questa Corte ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria 'competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento'" (Corte costituzionale n. 22 del 2012).

4. In riferimento al tema oggetto del parere, noto che non sono mancati dei richiami al legislatore affinché la legge di conversione del decreto legge non presentasse disposizioni di delega. Nel *dossier* della Camera dei Deputati n. 317 dell'otto settembre 2011 (Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale), si legge che "si segnala la costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione che, nei propri pareri, ha sempre formulato condizioni volte alla soppressione di tali disposizioni in quanto 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". Tale passaggio è ulteriormente confermato dal Parere reso dal Comitato per la legislazione nella seduta dell'otto settembre 2011, parere nel quale è 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



A handwritten signature or mark, possibly initials, located on the right side of the page.

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”.

Come si vede un *iter* legislativo travagliato che spinge ad una verifica della deliberazione del Senato della Repubblica in riferimento soprattutto all'approvazione del maxi-emendamento del Governo contenente la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

5. In merito alla c.d riserva di legge di assemblea (*ex art. 72*, comma 4 Cost.) è necessario considerare che – oltre ai disegni di legge di cui all'art. 72, comma 4 - i regolamenti parlamentari estendono la riserva di legge d'assemblea anche ad altri disegni di legge; si tratta dei disegni di legge di conversione del decreto legge, dei disegni di legge finanziaria, delle leggi rinviate dal Capo dello Stato ed infine di tutti i disegni per quali è richiesta l'approvazione con voto segreto (considerato che ciò può avvenire solo in Aula).

Un primo punto di riflessione è dato – nel caso qui in discussione – dal sovrapporsi di due discipline una costituzionale e una regolamentare in tema di riserva di legge di assemblea. È chiaro che il vincolo costituzionale per i disegni di legge di delegazione è posto dall'art. 72, comma 4; per il disegno di legge di conversione il

vincolo si manifesta grazie all'art. 96 *bis* del regolamento della Camera dei Deputati e all'art. 35 del regolamento del Senato della Repubblica. La Corte costituzionale ha da tempo precisato che il giudizio circa l'eventualità che un disegno di legge rientri "fra quelli per i quali l'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione esige la procedura normale di approvazione, escludendo quella decentrata, involge una questione di interpretazione di una norma della Costituzione che è di competenza della Corte costituzionale agli effetti del controllo della legittimità del procedimento di formazione di una legge" (Sentenza n. 9 del 1959).



Il fatto che la delega di cui mi occupo sia stata approvata nel procedimento di conversione in legge di un decreto legge – cosa questa che di per se stessa è assolutamente criticabile –, non può escludere l'applicazione di quanto stabilito dall'art. 72, comma 4 della Costituzione.

6. 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 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.

Tra i due passaggi parlamentari esistono delle differenze che secondo parte della dottrina non si giustificerebbero in considerazione del principio del bicameralismo (N. LUPU, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 45-50). In Senato, il Governo ha presentato l'emendamento 1900 interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge n. 2887, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia: approvazione, con modificazioni, del disegno di legge con il seguente titolo: "Conversione Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari". Come si vede l'emendamento governativo ha stravolto il testo del decreto legge originario, ha introdotto la delega qui in discussione, ha modificato il titolo dell'originario disegno di legge.

Alla Camera dei Deputati la questione di fiducia ha consentito un'approvazione rapidissima senza incidere sul testo esitato il 7 settembre dal Senato della Repubblica.

Torno al resoconto della seduta d'aula del Senato della Repubblica del 7 settembre 2011 per verificare lo svolgimento dell'*iter* legislativo.

Dal resoconto stenografico emerge che l'emendamento

governativo sul quale è stata posta la questione di fiducia è stato presentato in aula ed è stato trasmesso per il parere alla commissione Bilancio. Dal resoconto della seduta della Commissione bilancio del 7 settembre emerge che il Presidente della Commissione “informa che, durante la discussione in Assemblea del disegno di legge n.2887, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, il Governo ha presentato l'emendamento 1.900, sul quale ha posto la questione di fiducia. L'emendamento stesso è stato trasmesso dal Presidente del Senato affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione, e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, la Commissione bilancio possa informare l'Assemblea circa i profili di copertura finanziaria”. Quindi, la Commissione Bilancio si è attivata ai sensi dell'art. 40 del regolamento interno esprimendo il suo parere obbligatorio così poi da consentire al Senato di approvare il maxi-emendamento del Governo.

Rispetto alle questioni qui trattate dobbiamo ricordare che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto che l'approvazione di un maxi-emendamento nel procedimento legislativo di conversione del decreto legge di per se stesso non determina una violazione dell'art. 72 della Costituzione: “ in ordine a tale profilo va innanzitutto rilevato che l'art. 72 della Costituzione affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge



alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata ai regolamenti parlamentari. Tra i procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare, possono essere ricompresi anche quello relativo all'approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti legge (art. 96-bis Reg. Camera e art. 78 Reg. Senato), nonché quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge (art. 116 Reg. Camera e art. 161, comma 4, Reg. Senato). Nella specie - vertendosi in tema di approvazione di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge su cui il Governo aveva posto la questione di fiducia - il punto da sottolineare è che l'approvazione delle Camere si è perfettamente adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari concernenti sia l'uno che l'altro procedimento: con la conseguenza che la discussione e la votazione si è venuta a concentrare - ai sensi dell'art. 116, comma 2, Reg. Camera - sull'articolo unico del disegno di conversione. Il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare speciale relativa all'approvazione di un disegno di legge di conversione su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia conduce, dunque, a escludere che, nel caso in esame, si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 della Costituzione (Corte

costituzionale n. 391 del 1995).

La sentenza n. 391 del 1995 della Corte costituzionale afferma la necessità che l'approvazione della Camera sia adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari relative al procedimento.

A mio parere deve qui riprendersi il discorso circa l'avvenuta approvazione di una delega nel contesto di una legge di conversione del decreto legge n. 138 del 2011. Per i disegni di legge di delegazione legislativa vige – come si è già detto - la riserva di legge di assemblea.

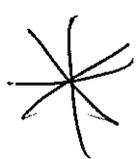
Ora, rispetto alla prassi parlamentare di delegare l'esercizio della funzione legislativa attraverso l'approvazione di maxi-emendamenti, il Presidente Ciampi in occasione del suo messaggio di rinvio alla Camere della legge delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario (16 dicembre 2004) ritenne opportuno "richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare - invalso da tempo - che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata 'articolo per articolo e con una votazione finale'".



Nel caso della delega qui in discussione non è necessario insistere sulle modalità di approvazione che, sebbene oggetto dei

rilievi del Presidente Ciampi, al momento non incide sul procedimento legislativo (v. Corte costituzionale n. 391 del 1995); mi interessa, invece, evidenziare che l'approvazione al Senato della Repubblica è avvenuta secondo modalità particolarissime: dai resoconti parlamentari risulta che la "procedura normale di esame e di approvazione", se intesa in rapporto con il primo comma dell'art. 72, non si è realizzata salvo a voler considerare rispettato il comma 4 dell'art. 72 nelle forme paradossali del procedimento legislativo svolto in Senato il 7 settembre 2011.

Pur consapevole della timidezza della Corte costituzionale tutte le volte in cui entra in discussione un vizio formale della legge,

*  ritengo che la deliberazione del Senato della Repubblica non abbia rispettato l'art. 72, comma 4 della Costituzione. Una diversa conclusione sarebbe frutto di un'interpretazione che intacca il valore normativo delle disposizioni costituzionali e che finisce per aggirare la stessa riserva di legge formale, consentendo, nella sostanza, una sovrapposizione fra delegante e delegato. Credo che sia di tutta evidenza l'assenza nel procedimento legislativo seguito in Senato di una qualsiasi fase o momento che possa rispondere alla "~~procedura~~ normale di esame ed approvazione" di cui all'art.72, comma 4 della Costituzione.  

Non si può che concordare con chi avverte che "il ricorso

combinato ai maxi-emendamenti – presentati direttamente in aula – ed alla questione di fiducia finisca per incidere su altre norme costituzionali o, addirittura, su altre parti dello stesso art.72, quali l'indefettibilità del previo esame in Commissione” (così, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, 292, *ivi* in nota n. 96 ulteriori richiami dottrinali).

7. Accertate le modalità attraverso le quali il 7 settembre del 2011 il Senato della repubblica ha approvato il disegno di legge di conversione in legge del decreto legge n. 138 del 2011, visto il sostanziale aggiramento delle disposizioni costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo, intendo ora affrontare un'altra questione: è compatibile con la disciplina costituzionale della conversione in legge del decreto legge, l'approvazione di un emendamento - del tutto svincolato dal testo originario del provvedimento d'urgenza - che stravolga il corpo normativo del decreto?

In generale in dottrina si sostiene che “l'immissione di disposizioni eccentriche ridonda di incostituzionalità” per violazione dell'art. 77 della Cost. (Q. CARMELENGO, *Il decreto legge e le disposizioni “eccentriche” introdotte in sede di conversione*, in *Rass.parl.*, 1/2011, 118).

Il preambolo del decreto legge n. 138 del 2011 recita:

... Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione

Più volte si è detto che la legge di conversione, grazie al maxi-emendamento - su cui il Governo ha posto la questione di fiducia - approvato dal Senato il 7 settembre del 2011 e dalla Camera dei Deputati (sul testo esitato dal Senato e su cui il Governo ha ancora una volta posto la questione di fiducia) l'otto settembre 2011, ha delegato all'Esecutivo la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. Ora, se si tiene conto del preambolo del decreto legge n. 138 del 2011, emerge con tutta evidenza che la delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è del tutto estranea rispetto al testo del decreto legge originario e si tratta di disposizioni (quelle di cui al secondo comma dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011), del tutto disomogenee rispetto al contenuto del decreto originario.

Ad un provvedimento provvisorio dotato della stessa efficacia della legge, adottato sul presupposto che sussistano casi straordinari di necessità ed urgenza, segue una legge di conversione

che dispone una delega al Governo. La legge delega è destinata a produrre effetti nei rapporti fra Parlamento ed Esecutivo e quest'ultimo potrà esercitare il potere legislativo delegato entro un anno dall'entrata in vigore della delega. È evidente che il Governo, attraverso il maxi-emendamento su cui ha posto la fiducia, tenta un aggiramento degli articoli 76 e 77 della Costituzione con l'intento manifesto di utilizzare una procedura parlamentare particolare (la conversione in legge del decreto legge) per raggiungere finalità prive di qualsiasi riferimento all'urgenza del provvedere e che avrebbero dovuto realizzarsi attraverso il procedimento legislativo ordinario.

Si tratta di una deprecabile prassi parlamentare sanzionata in più sedi. Prima il presidente Ciampi in occasione di un messaggio di rinvio alla Camere del 29 marzo del 2002, e poi l'intervento del Presidente Napolitano. È, infatti, del febbraio del 2011 la lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, nella quale il "garante della Costituzione" ha assunto una posizione netta circa l'approvazione di leggi di conversione che riscrivono i decreti legge: "molte di queste disposizioni aggiunte in sede di conversione sono estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione È appena il caso di ricordare che questo modo di procedere,



come ho avuto modo in diverse occasioni di far presente fin dall'inizio del settennato ai Presidenti delle Camere e ai Governi che si sono succeduti a partire dal 2006, si pone in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari. L'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge. Inoltre l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni. Si aggiunga che il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento".



8. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 quella che ho definito nel precedente paragrafo una deprecabile prassi può essere definita *tout court* come illegittima (sugli effetti della sentenza n. 22 del 2012 sul procedimento di conversione in legge del decreto legge v., G. SAVINI, *La prima prassi applicativa della*

sentenza della Corte cost.22/2012: verso un nuovo modello di produzione legislativa?, in *Rass.parl.*, 2/2012, 365).

La Corte ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni che si sono aggiunte al decreto legge durante la fase parlamentare della conversione. Il giudice della legge ha ritenuto illegittimo "l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto" e ciò perché, così facendo, il Parlamento "spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed 'i provvedimenti provvisori con forza di legge'".

È noto che l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 prescrive che il contenuto del decreto-legge *deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*; si tratta di una disposizione di rango primario e non costituzionale, pur tuttavia "costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento...in definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione ... ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal

testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica”.
In buona sostanza la Corte costituzionale ritiene che l’approvazione di emendamenti eterogenei durante la fase parlamentare della conversione non sia ammissibile “per l’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”.

In definitiva, i giudici costituzionali escludono che il Parlamento possa utilizzare un procedimento legislativo di conversione in legge al posto di un altro procedimento legislativo (sul punto v., R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione*. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza, in www.federalismi.it). Il procedimento di conversione ritorna ad essere considerato come “residuale” rispetto al procedimento legislativo ordinario nel quale il Governo è “attore” ma non “dominus” (così M. MANERTI, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti legge conduce all’illegittimità dei maxi-emendamenti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

È di tutta evidenza che l’art. 1 comma 2 della legge n. 148 del 2011 – nel prevedere la delega – reca una disposizione del tutto estranea al contenuto del decreto legge n. 138 del 2011. I lavori preparatori della legge di conversione confermano ancora una volta

che, fino al momento della presentazione del maxi-emendamento del Governo, non vi era stato alcun coinvolgimento della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, ciò a significare che la materia oggetto del decreto legge originario era del tutto estranea rispetto alla riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari.

In conclusione, ed in sintonia con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012, posso affermare che il comma 2 dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011, inserito nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 138 del 2011, è del tutto estraneo alla materia e alle finalità del medesimo, e si deve ammettere che le stesse sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

9. Per quel che attiene al contenuto della delega, essa stabilisce che il Governo è abilitato all'esercizio della funzione legislativa in merito alla riorganizzazione e distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 148 del 2011, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati alle lettere a) – q).

Formalmente la delega rispetta l'art. 76 della Costituzione

che prescrive il contenuto minimo della delega stessa, mancando il quale si prospetterebbe una violazione dell'art. 76 Cost..

Il comma 4 prevede che i conseguenti decreti legislativi previsti dal comma 2 siano adottati su proposta del Ministro della Giustizia e poi inoltrati al Consiglio superiore della magistratura e alle competenti commissioni parlamentari affinché possano esprimere entro trenta giorni il proprio parere non vincolante.

Il comma 5 abilita l'Esecutivo ad adottare disposizioni integrative e correttive entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi.

Nel complesso la delega in questione ripropone uno schema ormai tipico rispetto al quale è possibile accertare un allontanamento dalla matrice originaria dell'art. 76 della Costituzione, allontanamento che la Corte costituzionale non ha considerato tale da fare propendere per l'illegittimità di leggi delega formulate in modo analogo a quanto disposto dall'art. 1, comma 2, e, 4 e 5 della legge n. 148 del 2011.

La formulazione dei principi e criteri direttivi è di tale ampiezza che non si può escludere che le disposizioni dei decreti legislativi possano svelare l'irragionevolezza di qualcuno dei suddetti principi e criteri direttivi.

Come è ovvio l'evanescenza dei principi e criteri direttivi incide sulla natura del potere delegato consentendo al Governo di



esercitare un potere che tende ad assimilarsi all'esercizio della funzione legislativa che dovrebbe essere di esclusiva competenza del Parlamento.

Una riflessione sugli schemi di due decreti legislativi "a prima lettura" non è in grado di pervenire a considerazioni precise circa la legittimità degli stessi per contrasto con il contenuto della legge delega. È chiaro che l'estrema lacunosità ed evanescenza dei principi e criteri non consente di accertare in modo preciso se le decisioni consegnate nei decreti legislativi siano illegittime. Da un punto di vista formale pare dunque rispettato il nesso tra legge delega e decreto legislativo. Da verificare la ragionevolezza delle scelte che il Governo compirà con l'adozione definitiva dei suddetti decreti legislativi potendosi prospettare un'illegittimità consequenziale della legge delega in considerazione dell'illegittimità accertata del decreto legislativo (Corte costituzionale n. 255 del 1992).

Palermo 24 luglio 2012

Prof. Giuseppe Verde

