

ANCI

Prof. Francesco Clementi  
Associato di diritto pubblico comparato  
Facoltà di Scienze Politiche  
Università di Perugia

Chiar.mo Avv. Luigi Ciancamerla  
Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Urbino  
Palazzo di Giustizia  
61029 - Urbino

*Parere urgente in merito allo "Schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero", atto del Governo sottoposto a parere parlamentare e a parere del Consiglio superiore della Magistratura, presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 9 luglio 2012 e annunciato nella seduta n. 761 del 10 luglio 2012, in attuazione 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." (GU n. 216 del 16-9-2011)*

---

1

1. - Con posta veloce del 9 luglio u.s., mi è stato chiesto un parere urgente in merito allo "Schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero", atto del Governo sottoposto a parere parlamentare (n. 494), presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 9 luglio 2012 e annunciato nella seduta n. 761 del 10 luglio 2012, in attuazione della Legge di delegazione del 14 settembre 2011, n. 148, recante "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."

Il Governo Monti, infatti, alla luce della meritoria e assai condivisibile volontà di procedere ad una razionalizzazione della struttura giudiziaria del nostro Paese in modo tale da rendere l'amministrazione della giustizia più efficiente e meno costosa, ha posto in essere lo schema di decreto legislativo in oggetto, dando seguito all'art. 1, comma 2 della Legge 14 settembre 2011, n. 148 che delega il Governo a emanare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della 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 principi e criteri direttivi indicati nelle lettere da a) a q) del medesimo comma.

2. - L'obiettivo della delega, in particolare, mira a far sì che nell'esercizio della stessa il Governo:

- ai sensi della lettera a), dovrà ridurre gli uffici giudiziari di primo grado mantenendo comunque sedi di tribunale nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011.
- ai sensi della lettera c), dovrà ridefinire l'assetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali, ferma la permanenza di quelli aventi sedi presso il tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011.

Il principio di delega, in più passaggi del testo normativo, si può ben dire che fa chiaramente salvi i tribunali ordinari attualmente esistenti nei comuni capoluogo di provincia.

Questa scelta, peraltro, è perfettamente in linea con quanto opportunamente ha sottolineato, nella sua relazione finale del marzo 2012, la stessa Commissione Ministeriale costituita presso il Ministero della Giustizia per la revisione della Geografia Giudiziaria laddove ha evidenziato che "occorre mantenere gli uffici di primo grado nei comuni capoluogo di provincia" (Cfr. Relazione della Commissione Ministeriale, pag. 2 e pag. 21).

Senza alcun dubbio quindi, il parametro chiave che il Legislatore ha voluto porre al Governo per l'esercizio della delega è evidente: garantire che i comuni capoluogo di provincia siano comunque sedi di tribunale.

3. – In questo contesto, emerge la questione oggetto del parere, ossia se la città di Urbino, capoluogo provinciale, possa essere oggetto di una ridefinizione dell'assetto territoriale dei suoi uffici giudiziari, con una riduzione degli stessi. E se tale riduzione, operata dal provvedimento in oggetto, ossia lo "Schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero", non sia invece in palese contrasto, secondo una "classica" e ben nota violazione della delega, rispetto alla legge di delegazione del 14 settembre 2011, n. 148, rispetto alla quale trova la sua fonte di legittimazione.

In merito, procedendo con ordine, va ricordato che la città di Urbino è notoriamente capoluogo della Provincia, insieme con Pesaro, secondo quanto previsto dalla statuto della Provincia (approvato con del. C.P. n. 172 del 31 luglio 1991); tale Provincia, infatti, così come è previsto per altre quattro province in tutta Italia (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra, Olbia – Tempio Pausania,), condivide, per ragioni storico-geografiche, una dualità (se non di più, come nel caso di Barletta-Andria Trani) di capoluoghi.

Tuttavia, mentre nei casi precedentemente indicati di due o più capoluoghi di provincia, riconosciuti dagli statuti provinciali, vi è un solo tribunale, invece, l'unico caso di due o più capoluoghi di provincia che vede la presenza - da tempo e al contempo- di due tribunali è, appunto, il caso della Provincia di Pesaro e Urbino.

Le ragioni di ciò, che affondano le radici nella tradizione storico-culturale di quella particolare provincia, ricordano addirittura che il tribunale di Urbino è così antico tanto da esser presente in quel luogo addirittura prima della stessa istituzione della provincia. D'altronde, è ben noto, che si possono rintracciare documenti storici fanno che fanno risalire, fin al 1506, per volontà del Duca Guidubaldo della Rovere, la volontà di istituire la "Rota" urbinata. Inoltre, il Tribunale e la Procura urbinata rappresentano un fondamentale snodo anche in considerazione dell'autorevole, prestigiosa e storica Facoltà di Giurisprudenza presente all'interno dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo". Così come la peculiare collocazione geografica di Urbino in un circondario di ampie dimensioni territoriali e il suo inserimento in un peculiare contesto economico-produttivo - in particolare in quello rurale e agricolo - non solo ne rendono indispensabile la presenza ma ne hanno reso possibile negli anni una sorta di specializzazione *ratione materiae*, che difficilmente sarebbe riproducibile altrove, in ragione appunto dello specifico contesto della morfologia geografica dei luoghi.

Ad ulteriore e decisiva conferma della peculiarità di Urbino, va sottolineato che è la stessa Commissione ministeriale di studio sulla geografia giudiziaria che, nella

propria relazione sull'applicazione della legge 148 del 2011, riconosce e condivide il suo essere un *unicum* nel panorama giudiziario italiano, escludendo dal novero dei Tribunali sopprimibili, appunto, la Procura presso il Tribunale di Urbino; questo poiché esso veniva pacificamente qualificato come tribunale provinciale (Cfr. nota 1, pag. 11 della Relazione), al pari di altri capoluoghi di provincia quali Chieti, Imperia, Cremona, Isernia, Biella, Vercelli, Enna, Terni, Aosta. Difatti, vale la pena ricordare come il tribunale urbinato non fosse inserito nelle valutazioni concernenti i Tribunali non provinciali, i quali ammontano nella già citata relazione a 57 (pag. 24).

Non da ultimo, infine, si può anche evidenziare che il Palazzo in cui ha sede il Tribunale è di proprietà demaniale e il Comune d'Urbino annualmente paga una sorta di fitto allo Stato. Da ciò si deduce quantomeno che, se l'intento del legislatore è quello di produrre risparmi di spesa, in questo caso si produrrebbe una minore entrata per lo Stato.

4. - Inspiegabilmente, invece, lo schema di decreto legislativo oggi all'esame delle Commissioni competenti di Camera e Senato (Atto del Governo 494) nonché all'attenzione del Consiglio Superiore della Magistratura elenca il tribunale di Urbino e la Procura della Repubblica di Urbino tra quelli da sopprimere, ai sensi dell'articolo 1 dello schema (Tabella A).

Questo, come evidenziato, produce una chiara e palese violazione della delega nel suo esercizio da parte del Governo, le cui ragioni appaiono spiegabili esclusivamente alla luce di un errore materiale, non potendo pensare che sia invece una scelta consapevole dell'Esecutivo.

A conferma, peraltro, da nessuna delle disposizioni di delega contenute nella legge di delegazione n. 148 del 2011 è possibile desumere, né in maniera letterale né per via interpretativa e astratta, che la norma debba applicarsi in maniera tale ad un solo capoluogo per Provincia.

È difatti più che ragionevole dedurre che se così fosse stato, il legislatore delegante avrebbe codificato un'espressione del tipo «garantire la permanenza di almeno un tribunale in ciascuna provincia» piuttosto che quella impiegata. Difatti, dall'attuale articolo 1, comma 2 lettere a) e c), è ragionevole dedurre solo che ogni capoluogo di provincia debba avere una sede di Tribunale.

In questo senso, dunque, Urbino non può essere esclusa dalla citata norma di salvaguardia, a meno che il Governo non voglia, nell'esercizio del potere normativo delegato, contraddire il legislatore delegante, proprio in ragione del fatto che è

l'unico caso di due o più capoluoghi di provincia che vede la presenza -da tempo e al contempo- di due tribunali. Un fatto in sé che naturalmente espone il governo alla produzione di un atto incostituzionale, come peraltro è facilmente riscontrabile attraverso una lettura sistematica della cospicua giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di delega legislativa (e di violazione della stessa). Basti pensare, ad esempio, che da molto tempo i giudici costituzionali hanno chiarito che la legge di delega costituisce, accanto alla previsione di cui all'articolo 76 della Costituzione, «la fonte da cui trae legittimità la legge delegata» (sent. n. 3 del 1957), cioè il decreto. Ciò comporta quindi -e senza dubbio alcuno- che nell'ambito del giudizio di costituzionalità la norma delegante è da considerarsi come un parametro interposto, alla cui violazione da parte del decreto legislativo corrisponde una violazione indiretta della Costituzione stessa proprio per violazione, e dunque eccesso, di delega (*ex multis*, sent. n. 15 del 1999).

Non vi è dubbio, pertanto, che il persistere nell'errore da parte del legislatore delegato rappresenti una palese violazione dei principi e criteri direttivi della delega e pertanto una violazione delle norme costituzionali di riferimento.

Si auspica quindi che il Governo prenda atto quanto prima di ciò, modificando lo schema di decreto legislativo attualmente all'esame delle Commissioni competenti di Camera e Senato (Atto del Governo 494) nonché all'attenzione del Consiglio Superiore della Magistratura.

Nei termini che ho riferito, rendo pertanto il parere che mi è stato chiesto.

11/7/2012

J. Clementi