



Tribunale di Sulmona

Il collegio riunito in camera di consiglio nella seguente composizione:

dott. Giorgio Di Benedetto	Presidente rel.
dott. Massimo Marasca	Giudice
dott.ssa Paola Petti	Giudice

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del giorno 8 gennaio 2013 ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

Sul reclamo avverso l'ordinanza resa in data 29 novembre 2012 dal Giudice di Lavoro del Tribunale di Sulmona nel procedimento iscritto al n. 539 dell'anno 2012 proposto da:

MINISTERO della GIUSTIZIA, CORTE D'APPELLO dell'AQUILA, PROCURA GENERALE presso la CORTE D'APPELLO DELL'AQUILA, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di L'Aquila;

RECLAMANTI

Nei confronti di

PIERA PAOLINI residente in Sulmona, ALESSANDRO DI FIORE - residente in Sulmona, GAETANO D'ERAMO, residente in Sulmona; IVANA GIARDINO, residente in Sulmona; MIRELLA SALVATORE, residente in Introdacqua; BIANCA AGOSTINELLI residente a Sulmona; ANNA D'AMORE, residente a Sulmona; ORLANDO ORSINI, residente in Introdacqua; ANNA TORTIS, residente a Pettorano sul Gizio; FERNANDO MARGIOTTA residente in Pratola Peligna; ANNA SCUDIERI, residente a Sulmona; LINA MERCANTE residente a Sulmona; DANIELA RANIERI residente a Sulmona, Via Sallustio n.5/B; MARIO D'ASCANIO, residente a Roccasale; NINO DEL SIGNORE residente in Sulmona; GIOVANNA MONTORO residente in Sulmona; PATRIZIA RASCHIATORE residente in Sulmona; CARLA BIANCHI, residente in Sulmona; ALESSIA IULIANELLA; PAOLA CARROZZA, residente a Sulmona; ELENA DE SANTIS residente in Sulmona; ANNAMARIA PITASSI residente in Sulmona; ROSETTA D'ERCOLE residente in Sulmona; GIUSEPPE VERROCCHIA residente a Bugnara; ROSANNA DI RAMIO, residente in Sulmona; LA GATTA ANTONELLA, residente a Sulmona; GUADAGNOLI LUCIANO, residente in Sulmona; DEL MONACO FRANCA, residente in Sulmona; PANTALEO ANNA, residente in Sulmona; PREVITALE GIUSEPPE, residente in Sulmona; FABRIZI MARIA TERESA ANTONELLA, residente in Sulmona; PENSA ADA, residente in Sulmona; GIORGI ROBERTO, residente in Sulmona; CAVALIERE MARIA TERESA, residente in Sulmona; TUCCI MARILENA CLARA, residente in Sulmona; MANGIARELLI GUERINO residente in Sulmona; MASCIÒ MARIA FRANCA residente in Sulmona; CAVALIERE PAOLO, residente in Popoli; MARINO VITO residente in Popoli; MANCINI ROSSANA, residente in Scanno; TESSICINI ELSA residente in Sulmona; SCIORE DARIO, residente in Pacentro; GIAMMARCO LORETA, residente in Sulmona; PUORTO BRIGIDA, residente in Roccaraso; FABRIZIO FRANCESCO, residente in Montenero Valcocchiara; CANALE FRANCO residente in Scontrone; DOMENICO TAGLIERI residente in Bugnara; tutti



rappresentati e difesi, unitamente e disgiuntamente, dagli avv.ti GABRIELE TEDESCHI, GABRIELE SILVESTRI, MAURO CALORE, TERESA NANNARONE, del FORO di SULMONA, elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Sulmona, Via Galileo Galilei n. 2.

RESISTENTI

SOMMARIO

FATTO	- 4 -
1 -L'Accordo del 9 ottobre 2012, la Circolare n. 5116 del 15 ottobre 2012 e l'Interpello Distrettuale del 17 ottobre 2012	- 4 -
2 - Il ricorso al Giudice del Lavoro	- 5 -
3 - Il decreto "inaudita altera parte" del 30 ottobre 2012	- 6 -
4 - Le eccezioni del Ministero	- 7 -
5 - L'udienza, l'ordinanza del Giudice del Lavoro e il reclamo del Ministero	- 8 -
DIRITTO	- 8 -
6 - I motivi del reclamo - primo motivo: difetto di interesse e inammissibilità della domanda - infondatezza - interpretazione della domanda - interesse alla conservazione del posto nell'attuale sede geografica di Sulmona.....	- 9 -
7 - <i>segue</i> : I motivi del reclamo - secondo motivo - travisamento dei fatti - non lesività degli atti impugnati - riserva sulla fondatezza - potenziale lesività degli atti impugnati in quanto attuativi di norme sospettate di incostituzionalità - rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale delle norme sulla soppressione degli uffici giudiziari	- 12 -
8 - <i>segue</i> : I motivi del reclamo - terzo motivo - insussistenza del pregiudizio legato all'affermata impossibilità di chiedere il trasferimento in sedi non comprese nel distretto - riserva sulla fondatezza - rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale delle norme sulla soppressione degli uffici giudiziari.....	- 14 -
9 - <i>segue</i> : I motivi del reclamo - quarto motivo - insussistenza del pregiudizio legato alla mancata pubblicazione della totalità dei posti vacanti- riserva sulla fondatezza - rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale	- 15 -
10 - <i>segue</i> : I motivi del reclamo - quinto motivo - infondatezza della questione di legittimità costituzionale basata sul prematuro esercizio della legge delega - riserva	- 16 -
11 - <i>segue</i> : I motivi del reclamo - sesto motivo - insussistenza del <i>periculum in mora</i> - infondatezza- 16 -	-
12 - Rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale	- 19 -
13 - Impossibilità di diverse interpretazioni delle norme sospettate di illegittimità costituzionale- 20 -	-
14 - La riforma della c.d. geografia giudiziaria	- 20 -
15 - Situazione infrastrutturale - non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme degli artt. 1, 2 e 3 d. lgs. 155/2012, con le tabelle allegate, e degli art. 1 e 2 d. lgs. 156/2012, con le tabelle allegate, in relazione all'art. 76 della Costituzione per violazione dell'art. 1 comma 2° della L. 148/2012 nella sua interpretazione conforme agli artt. dell'art. 3, 24 commi 1, 2 e 3, 35 e 111 commi 2 e 3 della Costituzione.....	- 22 -
16 - Distanze e altitudini - realtà moderne e contesti ottocenteschi	- 22 -
17 - <i>Fattori dissuasivi</i> nell'esercizio del diritto alla tutela giurisdizione e del diritto di difesa nel processo civile e penale - Sentenza 22-12-2010, n. 365 della Corte Costituzionale	- 23 -
18 - Il rilievo dell'eccessiva difficoltà nell'esercizio del diritto	- 23 -
19 - La discrezionalità del Legislatore - il limite di ragionevolezza - gli indici sintomatici del suo superamento - i contenuti dell'allegato tecnico alla Relazione Illustrativa dello schema di decreto legislativo -il parere del CSM -i rilievi del Presidente della Corte d'Appello	- 24 -
20 - La Relazione del CSM al Parlamento sullo stato della Giustizia dell'anno 1996 - necessità che l'accessibilità del presidio giudiziario sia "assicurata comunque" - la risoluzione del 13 gennaio 2010- 27 -	-
21 - La prevalenza accordata ai fini di risparmio o efficienza rispetto al rischio di lesione di diritti inviolabili - violazione del principio di solidarietà - art. 2 Cost.....	- 28 -
22 - Illegittimità dei medesimi articoli dei decreti legislativo 155 e 156 del 2012 per violazione della Delega, in riferimento alla norma dell'art. 1 comma 2° lett. b. l. 148/2012, nella parte in cui esige di <i>tener conto</i> della totalità dei dati relativi alla <i>specificità territoriale del bacino di utenza in riferimento alla situazione infrastrutturale</i> - omessa individuazione e applicazione dei criteri obiettivi e omogenei di valutazione di tali dati	- 29 -
23 - Valutazione non contestuale dei dati mancato bilanciamento e graduazione degli stessi secondo l'ordine dei valori costituzionali - violazione della <i>ratio</i> interna alla Delega - essenzialità dei dati inerenti al territorio.....	- 33 -



24 - Illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. 155/2012 in relazione agli artt. 76 e 77 della Cost. per violazione della norma dell'art 1 comma 2 lett. f) della legge delega nella sua interpretazione conforme agli artt. 3, 24 commi 1, 2, 111 c. 2 e 3 e 97 comma 1 Cost.....	- 34 -
25 - Illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs 155/2012, con le allegate tabelle, per violazione degli artt. 76 e 77 Cost. in relazione alla norma dell'art 1 comma 2 lett. a) L. 148/2011, nella sua interpretazione conforme ai principi degli artt. 3, 24, 111 e 97 Cost.....	- 36 -
26 - Il Tribunale provinciale e i "Centri di coordinamento territoriale" nella Relazione dell'anno 1996-39 -	
27 - Illegittimità dei medesimi articoli per violazione della Delega nella sua interpretazione conforme al principio dell'art. 25 Cost	- 41 -
28 - Il rilievo del "territorio" nella razionale distribuzione degli uffici sul "territorio" e nella valutazione comparativa dei dati indicati nell'art. 1 comma 2 l. 148/2011	- 42 -
29 - <i>segue</i> : il rilievo del territorio - le infrastrutture penitenziarie - violazione della Delega per omessa valutazione della specificità territoriale, rilevante ai fini di incremento di efficienza e risparmi di spesa e di rispetto dei principi di cui all'art. 27 c. 3 Cost., costituita dalla presenza nel Circondario di Sulmona della più importante struttura penitenziaria della Regione	- 43 -
30 - <i>segue</i> : il rilievo del territorio -l'ubicazione quale fattore di risparmio ed efficienza - violazione della Delega per omessa valutazione della specificità territoriale, costituita dalla centralità geografica del circondario e della sua sede, rilevante ai fini di risparmio e incremento di efficienza di cui all'art. 1 comma 2 l. 148/2011, nell'interpretazione conforme ai principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost.....	- 45 -
31 - <i>segue</i> : il rilievo del territorio -caratteristiche morfologiche e valori ambientali - violazione della Delega e nella sua interpretazione conforme ai principi dell'art. 9 c. 2 Cost.....	- 45 -
32 - <i>segue</i> : - il rilievo del territorio nella ratio della Delega - illegittimità degli artt. 1 e 2 d.lgs. 155 e 156 del 2011 per violazione della Delega nella sua interpretazione conforme a Costituzione in relazione all'ordine dei valori costituzionali e alle finalità di risparmio e incremento di efficienza perseguiti dalla legge	- 46 -
33 - <i>segue</i> :- il rilievo del territorio e dei diritti inviolabili nella <i>ratio</i> della Delega e nella definizione del	- 46 -
34 - <i>segue</i> : il rilievo del territorio - il criterio di cui alla lett. e).....	- 47 -
35 - Illegittimità delle norme degli artt. 1, 2, 3 e 11 c. 3 del d. leg.vo 155/2012, con allegate tabelle, nella parte in cui prevedono la soppressione dei Tribunali delle province di L'Aquila e Chieti in relazione all'art. 76 della Costituzione per violazione della norma dell'art. 1 comma 5 bis legge 148/2011 nella parte in cui prevede, per detti uffici, il differimento di tre anni del termine di esercizio della delega- 48 -	
36 - Illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 d.lgs. 155/2012 e degli artt. 1 e 2 d. lgs. 156/2011 in relazione all'art. 76 Cost., per contrasto con le norme dell'art. 1 c. 2 l. 148/2011 nella loro interpretazione conforme agli art. 3 e 97 Cost. - fattori di inefficienza e di risparmio -risparmio previsto di 76 milioni di euro.....	- 50 -
37 - Illegittimità della norma dell'art. 1 c. 2 L. 148/2012, contenente la delega al Governo per <i>riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari</i> , per violazione degli artt. 72, 76 e 77 Cost., conseguente illegittimità, delle norme dell'art. 1 co. 1, 2 e 3 d. lgs. 7 settembre 2012 n. 155, con relative tabelle, nella parte in cui sopprimono il Tribunale di Sulmona e la Procura della Repubblica del Tribunale di Sulmona e delle norme degli artt. 1 e 2 d. lgs. 156/2012, con relative tabelle, nella parte in cui sopprimono gli Uffici del Giudice di Pace di Castel di Sangro e Pratola Peligna, perché emesse in assenza di Delega.	- 51 -
38 - Il rilievo autonomo dell'estraneità della materia. l'uso improprio della procedura di conversione. la riserva di procedura normale per le leggi di delegazione legislativa.....	- 55 -
39 - Il conferimento della Delega con emendamento alla stessa Legge di conversione - sua formale estraneità al Decreto in conversione - esplicita violazione della riserva di normale procedura prevista per le leggi di delegazione legislativa dall'art. 72 c. 4 Cost	- 57 -
40 - Non manifesta infondatezza della questione di illegittimità dell'art art. I c. 2 lett. q L. 148/2011 e dell'art. 10 D. Lgs 155/2012 per violazione dell'art. 81 Cost	- 57 -
41 - Conclusioni.....	- 58 -
PQM	- 58 -



FATTO

1 - L'Accordo del 9 ottobre 2012, la Circolare n. 5116 del 15 ottobre 2012 e l'Interpello Distrettuale del 17 ottobre 2012

Il 9 ottobre 2012 il Ministero della Giustizia e le Associazioni Sindacali CISL F.P., UILPA, F.L.P. e UNSA siglavano un accordo con il quale, premesso:

- a. che *“dal diverso assetto organizzativo conseguente alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, col relativo taglio di numerosi uffici, ...[era scaturita] la necessità di collocare il personale “perdente posto”;*
 - b. che *“nelle more della definizione delle nuove dotazioni organiche e al fine di evitare interventi transitori sul personale in servizio ... [era] 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”;*
 - c. che a tal fine si rendeva *“necessario individuare i criteri e le modalità di riassegnazione del personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi al fine di garantire la continuità dei servizi degli uffici giudiziari accorpanti”;*
2. su tali premesse, richiamati i precedenti accordi anche in materia di mobilità del personale dell'amministrazione giudiziaria, decidevano -con efficacia *“esclusivamente limitata alle procedure conseguenti la revisione delle circoscrizioni giudiziarie di cui all’art. 1 comma 2 della legge 14 settembre 2011 n. 148”-* di dare corso ad appositi interpelli distrettuali rivolti 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”* mediante procedure, da esaurire entro il 30 novembre 2012, per il cui espletamento sarebbero stati delegati i Presidenti e i Procuratori Generali di ciascuna Corte d'Appello e con termine di 15 giorni ai dipendenti per la presentazione delle domande.
 3. L'accordo stabiliva che, formate le graduatorie, individuati gli aventi diritto al trasferimento e trasmessi i nominativi alla Direzione Generale del Personale, *“all’esito delle procedure di interpello distrettuale ...”* avrebbe dovuto essere *“...pubblicato, entro il 31 gennaio 2013, un interpello nazionale limitato agli uffici che presentano una grave scopertura rispetto alla scopertura media nazionale”,* interpello cui avrebbero potuto partecipare anche i dipendenti che avevano presentato domanda per i posti pubblicati negli interpelli distrettuali, con previsione, tuttavia, per quanti avessero ottenuto un utile collocamento nella graduatoria nazionale, della contestuale revoca della domanda proposta nell'interpello distrettuale.
 4. Con successiva Circolare n. 5116 del 15 ottobre 2012, il Ministero della Giustizia, invitava il Presidente della Corte d'Appello e il Procuratore Generale *“ad indire congiuntamente nell’ambito del distretto, un interpello tra tutto il personale in servizio negli Uffici interessati alla soppressione per la presentazione della domanda di trasferimento per i posti vacanti negli uffici di cui all’allegato elenco secondo le modalità ed i criteri di cui all’accordo della mobilità interna del personale siglato in data 9 ottobre 2012 con le OOSS”,* precisando che *“destinatari del presente interpello sono tutti i dipendenti di ruolo che sono assegnati in pianta organica negli uffici soppressi”* e stabilendo che entro il 10 novembre 2012 avrebbero dovuto essere trasmessi i nominativi degli aspiranti collocati in posizione utile al trasferimento con le relative graduatorie.



5. Con interpello notificato il 17 ottobre 2012 il Presidente della Corte d'Appello dell'Aquila ed il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello dell'Aquila davano infine seguito alle previsioni della Circolare pubblicando i posti vacanti e dando termine sino al 3 novembre 2012 per la presentazione delle istanze.

2 - Il ricorso al Giudice del Lavoro

6. Avverso tali atti i quarantasette dipendenti, meglio indicati in epigrafe, attualmente in pianta organica nel Tribunale di Sulmona, nella Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sulmona e negli uffici del Giudice di Pace di Castel di Sangro e Pratola Peligna, hanno proposto ricorso al Giudice del Lavoro di Sulmona chiedendo la sospensione, anche con decreto *inaudita altera parte* ex art. 700 c.p.c., dell'accordo sindacale e dei successivi provvedimenti con accertamento della loro *"nullità e/o illegittimità e/o annullabilità e/o inefficacia"* nonché, in via subordinata, con rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, previa declaratoria della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso.
7. A sostegno della domanda hanno dedotto:
 - a. *"che i provvedimenti impugnati..."*, avrebbero previsto uno *"spostamento forzoso sul territorio nazionale"* dei ricorrenti *"perdenti posto i quali, invece, in virtù dei decreti leg.vi citati hanno diritto ad essere assegnati, anche in soprannumero, alle sedi accorpanti"* ;
 - b. che *"la manovra così attuata"* avrebbe anticipato *"di fatto l'esercizio di una delega ...differita di tre anni"*;
 - c. che l'Accordo e la successiva Circolare, non prevedendo la pubblicazione della totalità dei posti vacanti nel Distretto, avrebbero disatteso le previsioni dell'art. 2 n. 1 dell'accordo del 27 marzo 2007;
 - d. che tali atti avrebbero comportato il rischio per i dipendenti di veder *"sconvolta la loro esistenza e quella delle loro famiglie in maniera irreparabile"*, in quanto *"costretti, nel migliore dei casi a fare i pendolari"*;
 - e. che i ricorrenti avrebbero corso *"il rischio concreto"* di essere *"trasferiti chissà dove"*, oltre che *"anticipatamente rispetto ai trasferimenti automatici disposti dalla legge, ...con grave pregiudizio"* per i medesimi *"tutti al di sopra dei 45 anni, con carichi familiari e residenti a Sulmona o nei Comuni limitrofi da sempre ed in maniera stabile, in servizio presso il Tribunale di Sulmona ormai da decenni"*;
8. Con ulteriore gruppo di motivi hanno quindi **sollevato eccezioni di illegittimità costituzionale**, con istanza di rimessione alla Corte Costituzionale, sostenendo:
 - a. l'illegittimità costituzionale della norma dell'art. 11 co. 3° d. lgs. 7 settembre 2012 n. 155 sulla soppressione del Tribunale di Sulmona per violazione degli artt. 76 e 77 Cost., sul rilievo che la delega per la *riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari* era stata introdotta, con apposito emendamento, nella legge di conversione del decreto legge n. 138/2001 senza alcuna indicazione del presupposto di straordinaria necessità ed urgenza previsto dall'art. 77 Cost. e senza alcun richiamo né alle premesse di tale decreto né alla materia in esso regolata, con espressa indicazione viceversa delle finalità contenute in altro decreto legge (n.98 del 2011), peraltro già convertito con legge 111/2011,;
 - b. l'illegittimità costituzionale delle norme dei d. lgs. 155 e 156 del 2012, e la conseguente inapplicabilità dell'Accordo e della Circolare al personale degli uffici delle province di L'Aquila e Chieti, per contrasto con l'art. 5 bis



della Legge Delega il quale, per gli uffici di tali province, aveva previsto, una sospensione di tre anni nell'esercizio della delega;

- c. l'illegittimità costituzionale delle norme dei d. lgs. 155 e 156 del 2012 nella parte in cui avevano soppresso gli Uffici Giudiziari del Circondario di Sulmona in quanto emesse in violazione degli artt. 76, 24, 25 e 3 Cost.:
 - a. per inosservanza della prescrizione della lettera b) dell'art. 1 co 2° l. 148/2011 di tener conto "*della specificità territoriale del bacino di utenza anche con riguardo alla situazione infrastrutturale*", specificità che nel caso del Circondario di Sulmona sarebbero costituite dal fatto che il territorio è caratterizzato da condizioni di tale difficoltà di accesso alla prevista sede accorpante dell'Aquila da precludere o rendere estremamente difficoltoso l'esercizio del diritto costituzionale di cui all'art. 24 Cost. imponendo ai residenti nei Comuni più lontani lunghi tragitti su percorsi di alta montagna che arrivano sino a 160 km di distanza, con temperature che in periodo invernale scendono sino ad oltre 20 gradi sotto lo zero e con tempi di percorrenza che arrivano a superare le tre ore;
 - b. per inosservanza della prescrizione della lettera e) dell'art. 1 co 2° l. 148/2011 che imponeva di "*assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lett. 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*";
 - c. per violazione del principio del giudice naturale stante la manifesta irrazionalità della distribuzione degli uffici sul territorio del Distretto della Corte d'Appello di L'Aquila;

per violazione dei principi di ragionevolezza e razionalità per non aver in alcun modo tenuto conto del contenuto d.l. 138/2011 il quale aveva già previsto un procedimento di revisione integrale della spesa pubblica concernente la "*razionalizzazione dell'amministrazione giudiziaria*" oltre che per la risilibilità dei risparmi di spesa previsti, pari a soli 76 milioni di euro, a fronte dei costi assai maggiori derivanti dalla chiusura di ogni singolo ufficio.

3- Il decreto "inaudita altera parte" del 30 ottobre 2012

9. Con decreto *inaudita altera parte* del 30 ottobre 2012 il Giudice del Lavoro ha "*sospeso gli effetti degli atti impugnati*", sul rilievo:
10. che il secondo comma dell'art. 1 della L. 148/2011 di conversione del D.L. 138/2011, delegando il Governo a legiferare in materia di "*geografia giudiziaria*", aveva introdotto una disposizione del tutto nuova rispetto a quella del decreto in conversione;
11. che gli atti impugnati prevedevano una sorta di "*spostamento forzoso sul territorio nazionale dei ricorrenti perdenti posto i quali invece, in forza dei ... decreti legislativi 155 e 156 del 2012*" avevano "*diritto ad essere riassegnati - anche in soprannumero- alle sedi accorpanti*";
12. che l'art. 5 bis della L. 148/2012 aveva autorizzato il Governo ad esercitare la delega non in qualunque momento entro i tre anni previsti, ma solo dopo lo spirare di tale termine, e ciò stante il mancato uso del vocabolo "*proroga*", cui normalmente si fa ricorso per indicare il prolungamento del termine finale, ma il termine "*differimento*" correttamente usato per il complessivo "*rinvio di qualcosa*" ad un tempo successivo, in tal modo "*postulando l'adozione di un ulteriore separato decreto delegato allo scopo di riorganizzare gli uffici*



giudiziari in questione... in modo consono alla situazione verificatasi a seguito del sisma del 2009”;

13. che la circolare n. 5116 del 15 ottobre 2012 applicava un accordo in data 9 ottobre 2012 che si poneva in evidente contrasto con altro accordo sulla mobilità del personale giudiziario del 27 marzo 2007 atteso che, mentre in quest’ultimo accordo era stabilito che nel bando fossero indicati tutti i posti vacanti da coprire, nei provvedimenti impugnati non erano indicati tutti i posti effettivamente disponibili ma solo quelli discrezionalmente individuati dall’Amministrazione centrale;
14. che il breve termine di quindici giorni concesso per la presentazione delle domande e l’imminente scadenza dello stesso (3 novembre 2012) avrebbero comportato il rischio di scelte non meditate da parte dei ricorrenti con l’ulteriore pericolo che *“in caso di inottemperanza gli stessi”* avrebbero potuto essere *“privati della possibilità di scegliere la sede cui avrebbero diritto e ... quindi trasferiti non si sa dove con i consequenziali danni di natura personale – anche lavorativa- e familiare, di risarcibilità oltremodo difficoltosa se non impossibile”;*
15. che l’assoluta ristrettezza dei tempi rendeva necessaria l’adozione del provvedimento *inaudita altera parte*.

4 - Le eccezioni del Ministero

16. Costitutosi in giudizio il Ministero della Giustizia ha lamentato:
17. quanto al *modus procedendi*, che il provvedimento, reso *inaudita altera parte*, sarebbe stato emesso in *“assoluta carenza dei presupposti di legge e grave ed ingiustificata violazione del diritto al contraddittorio”*,
18. quanto al suo contenuto che, oltre ad aver causato un’*“indiscriminata sospensione degli effetti dell’accordo nazionale per la mobilità del 9 ottobre 2012... esorbitante dai poteri spettanti all’AGO”*, il provvedimento era caratterizzato da *“illegittimità ed abnormità”*, avendo inciso *“su una procedura di mobilità ... volontaria del personale... non idonea, per definizione, a pregiudicare la posizione di tutti quei dipendenti che, non avendo scelto volontariamente di prendervi parte, rimarranno indisturbati nell’attuale sede lavorativa”*;
19. quanto al *fumus boni iuris*, che la domanda difettava di un interesse concreto ed attuale ad agire in giudizio non essendo stato emesso nei confronti dei ricorrenti alcun provvedimento in grado di incidere sul loro rapporto di lavoro, *“più in particolare nessun provvedimento incidente né direttamente né indirettamente sull’attuale sede di servizio di ciascuno degli odierni ricorrenti”*;
20. Di qui l’osservazione che la *“causa petendi dell’odierno giudizio, ...viene ricondotta all’illegittima attuazione ... della legge delega sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che però discende direttamente dalla legge”*; con essa la conclusione che *“all’interrogativo di fondo che dovrebbe consentire la corretta individuazione del petitum”* l’unica risposta andrebbe cercata nell’intenzione *“di ottenere per via giudiziaria il mantenimento in vita del Tribunale di Sulmona, passando attraverso una declaratoria di non manifesta infondatezza e rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate in ricorso che, di fatto, sono le uniche oggetto di specifica trattazione e la vera “domanda di giustizia” rivolta al locale giudice adito”*.
21. In relazione a detta prospettiva la questione di legittimità costituzionale sarebbe risultata tuttavia irrilevante essendo il ricorso basato su evidenti travisamenti dei fatti stante l’assenza di qualsiasi *“trasferimento forzoso”*, e la conseguente impossibilità di arrecare alcun pregiudizio ai dipendenti



“*perdenti posto*”, ai quali era stata semplicemente offerta la possibilità di “*scegliere un ufficio giudiziario a loro gradito ... in aggiunta ed in alternativa, e rigorosamente su base volontaria, rispetto al trasferimento automatico che a suo tempo discenderà direttamente dalla legge*”, con la conseguenza che nessuno avrebbe potuto “*mai trasferirsi dal luogo attuale di servizio sino al giorno dell’effettiva operatività della soppressione dei rispettivi uffici di appartenenza, che per il Tribunale di Sulmona era fissata al 13 settembre 2016*”

5 - L’udienza, l’ordinanza del Giudice del Lavoro e il reclamo del Ministero

22. All’udienza dinanzi al Giudice del Lavoro le parti hanno ribadito le rispettive richieste, il rappresentante del Ministro dando assicurazione che nessun lavoratore sarebbe stato trasferito dal Tribunale di Sulmona prima del 13 settembre 2016.
23. Con successivo atto in data 19 novembre 2012 le organizzazioni dei lavoratori Federazione Confsal-Unsa, Ulpa coordinamento nazionale ULPA giustizia e FLP Giustizia hanno proposto intervento a sostegno delle ragioni del datore di lavoro.
24. Con ordinanza depositata il 29 novembre 2012 il Giudice del Lavoro, infine, ha dichiarato inammissibile l’ intervento delle organizzazioni e ha accolto la domanda cautelare confermando integralmente il contenuto del decreto emesso il 30 ottobre 2012, con integrale compensazione delle spese di lite.
25. Nella motivazione ha richiamato i motivi esposti nel decreto con le ulteriori seguenti osservazioni:
 - a. quanto alla procedura mediante decreto *inaudita altera parte* che la norma degli artt. 669 sexies c. 2 e 700 c.p.c., nel prevedere quale presupposto del provvedimento la possibilità che la convocazione della controparte possa pregiudicarne l’attuazione, non postula il presupposto di un “*sicuro pregiudizio ...ma di un pregiudizio molto probabile*”, condizione che nella specie era pienamente realizzata in ragione della ristrettezza dei termini di presentazione della domanda di trasferimento.
 - b. quanto all’asserita carenza di interesse che gli atti impugnati erano idonei ad incidere sul rapporto di lavoro poiché, in caso di mancata proposizione della domanda, il dipendente avrebbe perso l’opportunità offertagli mentre in caso di proposizione della domanda avrebbe potuto essere sottoposto a trasferimento anticipato rispetto ai trasferimenti automatici previsti dalla legge, stante la data del 13 settembre 2013 indicata nell’accordo e l’assenza di riferimenti alla data del 13 settembre 2016 indicata dal Ministero.
26. Avverso tale provvedimento ha proposto reclamo il Ministero di Giustizia con atto depositato il 14 dicembre 2012 chiedendo la riforma o revoca dell’ordinanza con rigetto del ricorso in quanto inammissibile e comunque infondato in fatto e diritto.
27. All’udienza collegiale le parti hanno insistito nelle rispettive richieste ed i ricorrenti chiesto l’acquisizione delle delibere con le quali i 36 Comuni del Circondario avevano chiesto la conservazione del Tribunale di Sulmona e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sulmona.



6 - I motivi del reclamo - primo motivo: difetto di interesse e inammissibilità della domanda - infondatezza - interpretazione della domanda - interesse alla conservazione del posto nell'attuale sede geografica di Sulmona

28. A sostegno del reclamo il Ministero ha dedotto, in via preliminare, che la domanda non sarebbe sostenuta da alcun interesse suscettibile di tutela. Totalmente infondato, in particolare, sarebbe l'assunto secondo cui l'interpello darebbe luogo ad un trasferimento forzoso, atteso che **l'unico trasferimento forzoso** ravvisabile nelle presente vicenda sarebbe proprio quello, **previsto** tuttavia **dalla legge**, negli uffici cui sono trasferite le competenze di quelli soppressi, effetto questo rispetto al quale l'interpello avrebbe inteso offrire ai dipendenti null'altro che un'opportunità ulteriore di cui il dipendente stesso avrebbe potuto avvalersi, se e quando avesse voluto, ma che sarebbe stata assolutamente inidonea a mettere in discussione il suo diritto ad essere assegnato, anche in soprannumero, negli organici degli uffici accorpanti.
29. Di qui l'illogicità dell'ordinanza nella parte in cui conclude che *"il personale è di fatto obbligato a partecipare [all'interpello] se non vuole essere soggetto al trasferimento previsto dai decreti legislativi 155 e 156"*, stante la contraddizione fra le sue premesse, in cui si afferma che i ricorrenti *"lamentano la violazione del loro diritto alla riassegnazione ex art. 6 D. Lgs. 155/2012 e 4 D. Lgs. 156/2012"*, e la conclusione secondo cui la *"la stessa [riassegnazione] rappresenterebbe per loro un pregiudizio"*; di qui inoltre l'inammissibilità della domanda cautelare per difetto di interesse, atteso che nessun altro interesse dei ricorrenti avrebbe potuto ritenersi leso dagli atti impugnati
30. Il motivo è infondato.
31. Premessa implicita nella sue ragioni è che l'interesse che i ricorrenti avrebbero inteso tutelare in via anticipata sarebbe quello ad essere assegnati nella sede dell'Aquila.
32. Si tratta di interpretazione che, per quanto legata a talune espressioni letterali usate nel ricorso, conduce a conclusioni paradossali nel contesto, a tutti noto, di acuta preoccupazione dei dipendenti per il loro previsto trasferimento negli uffici dell'Aquila, oltre che in evidente contrasto con la notoria, perfettamente riconoscibile e di fatto riconosciuta, loro volontà di opporsi, in primo luogo a detto trasferimento, e solo in via subordinata, ove detto trasferimento non fosse per essi evitabile, di opporsi sia ad un trasferimento anticipato rispetto alla data del 13 settembre 2016, sia alle ulteriori conseguenze che sarebbero potute derivare dall'esito delle domande e procedure di trasferimento, fra le quali quella di un temuto trasferimento in una sede, fuori distretto, ancor più lontana di quella dell'Aquila.
33. A ciò conducono il senso comune e l'evidenza logica.
34. Ma in tal senso soprattutto è il generale principio di interpretazione secondo buona fede - (più volte richiamato in materia di atti processuali: Cass. civ., sez. lav., 14-10-2003, n. 15371)- ove si considerino:
- a. la facile riconoscibilità di tale volontà ed il suo effettivo riconoscimento da parte del Ministero a partire dal suo primo atto difensivo in cui espressamente si legge che la *"causa petendi dell'odierno giudizio, ...viene ricondotta all'illegitima attuazione ... della legge delega sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che però discende direttamente dalla legge"*, con la conclusione che *"all'interrogativo di fondo che dovrebbe consentire la corretta **individuazione del petitum**"* l'unica



- risposta sarebbe da cercare nell'intenzione *"di ottenere per via giudiziaria il **mantenimento in vita del Tribunale di Sulmona**, passando attraverso una declaratoria di non manifesta infondatezza e rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate in ricorso che, di fatto, sono le uniche oggetto di specifica trattazione e la vera **"domanda di giustizia"** rivolta al locale giudice adito"*;
- b. la circostanza che il Ministero abbia potuto contraddire e abbia di fatto contraddetto a tale domanda opponendo ad essa, nella memoria di costituzione, l'irrilevanza della questione di costituzionalità su cui è basata, sotto il profilo del travisamento dei fatti e, deducendo nel reclamo, il motivo dell'infondatezza della questione di costituzionalità relativa al ritenuto prematuro esercizio della delega.
35. A diverse conclusioni non potrebbero condurre i restanti criteri interpretativi di cui all'art. 1362 e segg. c.c., applicabili alla domanda giudiziale quali canoni ermeneutici legali di portata generale (*ex multis* Cass. civ., sez. lav., 23-07-2010, n. 17367; Cass. civ., sez. II, 21-07-2003, n. 11343; Cass. civ., sez. I, 12-08-2005, n. 1688; Cass. civ., sez. II, 22-12-2005, n. 28421; Cass. civ., sez. lav., 21-07-2005, n. 15299). Né, in particolare, il criterio negativo dell'interpretazione non limitata al *"significato letterale delle parole"*, ripetutamente richiamato dalla S.C. in materia di atti processuali (Cass. civ., sez. I, 12-08-2005, n. 16888; Cass. civ., sez. lav., 05-10-2002, n. 14303; Cass. civ., 28-03-1988, n. 2616), né i criteri positivi, al primo inscindibilmente legati, dell'interpretazione di ciascuna espressione secondo il senso che si ricava dalla sua relazione con le altre (richiamato per agli atti processuali in Cass. civ., sez. I, 12-08-2005, n. 16888; Cass. civ., sez. II, 28-04-2004, n. 8140) criteri dai quali si ricavano viceversa ulteriori ragioni di incompatibilità con l'interpretazione proposta dal Ministero, ove si considerino:
- a. il danno *"irreparabile"* che i ricorrenti, *"da sempre ed in maniera stabile, in servizio presso il Tribunale di Sulmona ormai da decenni"*, hanno ravvisato nello *"sconvolgimento della loro esistenza e di quella delle loro famiglie"* per il fatto di vedersi costretti, *"nel migliore dei casi a fare i pendolari"*, ipotesi quest'ultima non riferibile ad altro evento che a quello della soppressione degli uffici di Sulmona, unico, se impedito, idoneo ad escludere il danno da *pendolarismo* descritto in tali passaggi;
- b. le numerose e assai ampiamente sviluppate **questioni di legittimità costituzionale** delle norme sulla soppressione degli Uffici Giudiziari di Sulmona; ovverosia di quelle stesse norme dalle quali sarebbe sorto il supposto *"diritto"*, nell'interpretazione del Ministero, al trasferimento negli uffici accorpanti dell'Aquila, diritto che, sempre secondo il Ministero, costituirebbe l'oggetto principale o addirittura unico della domanda cautelare;
- c. la stessa definizione nei termini di un trasferimento forzoso di quel che formalmente sarebbe un trasferimento a domanda, definizione che in null'altro potrebbe basarsi che sull'ovvia premessa dell'opposizione al *"trasferimento forzoso"* previsto della legge e alla conseguente coazione, determinata da tale effetto, a proporre domande di trasferimento (anch'esse in tal modo *"forzate"*) per sedi meno lontane;
- d. l'evidente illogicità di un'interpretazione secondo cui i ricorrenti avrebbero inteso far valere come **"diritto"** l'effetto previsto da legge di cui **assumono l'incostituzionalità**, come anche l'illogicità, insita nella medesima interpretazione, dell'aver ravvisato un pregiudizio irreparabile nella possibilità loro offerta di un trasferimento, a domanda, in una sede



meno lontana (Pescara e Chieti), allo scopo di garantirsi il “diritto” ad un trasferimento automatico in una sede più lontana, contraddizioni entrambe superate alla luce dell' **ovvia subordinazione** della domanda basata sul **"diritto" al trasferimento nella sede dell'Aquila** (avanzata all'evidente scopo di fuggare il temuto pericolo di un ancor più svantaggioso trasferimento in sedi ancor più lontane fuori distretto), **al mancato accoglimento** della domanda basata sull'incostituzionalità della norma che tale trasferimento prevede e sul conseguente **diritto alla conservazione del posto nell'attuale sede di Sulmona**.

36. Incompatibile da ultimo con l'interpretazione proposta dal Ministero è lo stesso principio di conservazione degli atti (per gli atti giudiziari in Cass. civ., sez. lav., 21-07-2005, n. 15299; Cass. civ., 30-10-1986, n. 6367), stante l'ineidoneità del ricorso a produrre qualsiasi effetto, come esattamente segnalato dal Ministero, ove interpretato nel senso dal Ministero stesso proposto, e stante la possibilità per il giudice di pervenire a tale risultato solo dopo aver vagliato tutti gli ulteriori possibili significati utili a rendere l'atto produttivo di effetti.
37. Alla luce di tali criteri le apparenti ambiguità del ricorso introduttivo – peraltro inevitabili nella ristrettezza di tempi in cui ha dovuto essere redatto – non impediscono di scorgervi il prioritario (e naturale) interesse dei dipendenti alla conservazione del posto di lavoro nell'attuale sede geografica di Sulmona; con esso la volontà di chiedere la sospensione degli effetti degli atti impugnati, in vista di una loro declaratoria di nullità in sede di merito, in quanto attuativi di norme di legge ritenute incostituzionali, e idonei, per tale via, a causare immediati e irreparabili danni nei loro rapporti lavorativi, personali e familiari.
38. Esplicita in tal senso è la precisazione contenuta nella memoria di replica depositata il 7 febbraio 2013 con la quale la difesa dei ricorrenti ha inteso fuggare ogni dubbio chiarendo ulteriormente che l'**opposizione è “da riferire a qualsiasi trasferimento o inclusione in organico di altro ufficio, in primis al trasferimento presso l'accorpante Tribunale di L'Aquila”**.
39. Ma ancor più esplicita, e tale da rendere detta precisazione superflua anche in relazione a possibili dubbi di violazione del contraddittorio, è la circostanza che contro tale domanda, come già visto, il **Ministero ha ampiamente contraddetto** sia nella memoria di costituzione, opponendo ad essa il difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale su cui era basata, sia nel reclamo investendo l'ordinanza di uno specifico motivo basato sull'infondatezza della questione relativa all'inosservanza del differimento della delega.
40. Non ritiene quindi il collegio di poter aderire, in una controversia di tale rilevanza, ad un'interpretazione dell'atto che, per quanto basata su talune sue espressioni letterali, assumerebbe, per i dipendenti, preoccupati per il previsto trasferimento nella sede dell'Aquila, il sostanziale significato di una beffa, quale l'accertamento del loro “diritto” a tale trasferimento e l'affermazione che tale preteso “diritto” non sarebbe stato violato. Né ritiene necessario -alla luce del contraddittorio già pienamente sviluppato sulla principale domanda così individuata- fissare apposita udienza e assegnare ulteriore termine alle parti per consentire al Ministero di ulteriormente contraddire sulla stessa.
41. Necessario da ultimo precisare che a tale conclusione non ostante né il diverso ordine espositivo seguito dai ricorrenti nel ricorso ex art. 700 c.p.c., né la richiesta di valutare le questioni di legittimità costituzionale in via subordinata



- rispetto alla domanda di sospensione e di declaratoria di nullità o inefficacia dell'atto.
42. Quanto al primo aspetto va ribadito che vincolante per il giudice è l'ordine in cui le parti hanno inteso proporre le rispettive domande, potendone derivare, in caso contrario, un vizio di ultrapetizione o di omessa pronuncia, non anche l'ordine espositivo che le stesse hanno inteso seguire nell'illustrazione di fatti e argomenti; nella specie l'ordine di esposizione è stato quello non dell'interesse positivo alla conservazione del posto ma, quello, inverso, della maggiore gravità del danno e quindi dell'interesse negativo, a partire quindi dall'ipotesi peggiore costituita dall' essere trasferiti in altre sedi fuori distretto ancor più lontane di quelle dell'Aquila.
 43. Quanto all'ordine delle domande va altresì precisato che tale gerarchia non va automaticamente ricavata dalla struttura sintattico grammaticale della parte formalmente destinata alle conclusioni, ma dalla struttura interna alle effettive richieste così come individuate nell'interpretazione dell'atto.
 44. Sotto tale profilo, pertanto, neppure vincolante è l'apparente subordinazione, nelle conclusioni dell'atto, delle questioni di legittimità costituzionale, atteso che, con tale collocazione, le parti non hanno inteso subordinare l'esame delle domande basate su dette ragioni al rigetto delle domande basate su ragioni diverse, ma subordinare la questione di legittimità costituzionale -nell'ambito delle questioni interne a ciascuna domanda correttamente ordinata rispetto alle altre- all'assenza di ragioni di accoglimento diverse, ciò secondo l'ordine, interno a ciascuna domanda, imposto dal giudizio di rilevanza della questione di costituzionalità. Trattasi in altre parole di ordine di questioni e non anche di ordine di domande.
 45. Va pertanto conclusivamente osservato che con il ricorso ex art. 700 c.p.c. i dipendenti hanno inteso tutelare gli interessi:
 - a. in primo luogo a non veder soppresso - sulla base di norme costituzionalmente illegittime - il loro posto di lavoro nell'attuale collocazione geografica di Sulmona e a non essere trasferiti in altre sedi;
 - b. in via subordinata a non essere trasferiti, prima del triennio previsto dall'art. 11 c. 3 d.lgs 155/2012, come anche a non veder trasferiti prima di tale momento i colleghi che avessero fatto domanda, per l'aggravio di lavoro e per l'accelerazione del processo di soppressione del posto che ne sarebbe derivata;
 - c. in via ulteriormente subordinata ad essere trasferiti in una sede, anche di altro distretto, meno lontana di quella dell'Aquila;
 - d. da ultimo, a non essere trasferiti in uffici, di altro distretto, ancor più lontani dello stesso Tribunale di L'Aquila.
 46. Di qui l'infondatezza, in relazione alle prime tre posizioni, del motivo basato sull'inammissibilità della domanda per difetto di interesse.

7 - segue: I motivi del reclamo - secondo motivo - travisamento dei fatti - non lesività degli atti impugnati - riserva sulla fondatezza - potenziale lesività degli atti impugnati in quanto attuativi di norme sospettate di incostituzionalità - rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale delle norme sulla soppressione degli uffici giudiziari

47. Con ulteriore motivo il Ministero lamenta che *“sia il ricorso che l'ordinanza reclamata”* si fonderebbero *“su considerazioni derivanti da un clamoroso travisamento dei fatti”* in quanto *“dalla semplice lettura della premessa dell'accordo sindacale”* si evincerebbe *“incontrovertibilmente che gli interPELLI distrettuali hanno come unica finalità quella di tutelare gli interessi personali e*



familiari dei dipendenti interessati dalla soppressione degli uffici offrendo loro la possibilità di scegliere una sede più gradita, se ed in quanto lo desiderino, rispetto a quella ove saranno automaticamente destinati per espressa previsione di legge". Di qui la "possibilità, rigorosamente su base volontaria, di scegliere un ufficio giudiziario a loro gradito nell'ambito del Distretto di L'Aquila, in aggiunta ed in alternativa al trasferimento automatico che, a suo tempo, discenderà direttamente dalla legge", con il decisivo rilievo che "per tutelare il loro (unico) diritto ad ottenere il trasferimento nei termini disposti dalle norme richiamate ...i ricorrenti non devono far altro che astenersi dal presentare la domanda di partecipazione all'interpello distrettuale".

48. Ne deriverebbe l'irrilevanza, a rigore, anche dell'ulteriore questione sull'operatività del trasferimento per quanti rispondessero all'interpello potendo anche tale rischio essere evitato attraverso la semplice astensione dal proporre domande. In relazione a tale quesito era comunque utile, secondo il Ministero, segnalare, "per mero scrupolo", che gli atti impugnati "devono evidentemente interpretarsi nel senso che i partecipanti all'interpello distrettuale, che dovessero risultare vincitori dell'interpello stesso, prenderanno possesso del nuovo ufficio solo all'esito dell'effettiva cessazione dell'operatività dell'ufficio giudiziario soppresso dal quale provengono", mentre "l'unica anticipazione che l'Amministrazione ha concordato con le parti sociali è stata quella di prendere in considerazione in tempo utile le aspirazioni dei dipendenti interessati, al fine di poter procedere alla prevista redistribuzione del personale, al momento dell'operatività della legge". Tali conclusioni sarebbero ulteriormente confermate dalle *risposte alle domande più frequenti* (c.d. FAQ) pubblicate sul sito del Ministero, informazioni queste ultime che, pur senza assurgere al valore di fonti di diritto, non sarebbero tuttavia prive di effetti consistendo in manifestazioni di volontà, ribadite "sia in sede di redazione degli atti giudiziari sia in sede di interrogatorio del Capo Dipartimento", che si risolverebbero, in caso di diverso comportamento dell'amministrazione, in condotte non rispettose del dovere di buona fede idonee, per tale ragione, a determinare la "certa vittoria del dipendente, anticipatamente e forzosamente trasferito, in un instaurando giudizio ex art. 700 c.p.c. in quel caso ragionevolmente fondato".
49. Il motivo, logicamente ineccepibile ove si prescindesse dal già rilevato interesse dei ricorrenti ad opporsi all'automatica assegnazione o al trasferimento forzoso previsti dalla legge, è condizionato alla (contestata) legittimità costituzionale della norma che tale trasferimento prevede.
50. È infatti evidente che le previsioni degli atti impugnati, in tanto potrebbero riferirsi a trasferimenti volontari in quanto detti trasferimenti non siano a loro volta imposti, in via di fatto, dall'esigenza di evitare le più gravose conseguenze, nel particolare contesto territoriale del Circondario di Sulmona, dell'automatica assegnazione, prevista da legge che si assume incostituzionale, negli uffici dell'Aquila. In quest'ultima ipotesi il **trasferimento volontario cesserebbe di essere tale**, risultando anch'esso **imposto dall'esigenza di evitare** un più gravoso **trasferimento in senso stretto** (o d'ufficio) a sua volta sfornito del presupposto organizzativo e normativo atto a legittimarlo.
51. Di qui la lesività degli atti impugnati in quanto attuativi di norme incostituzionali a loro volta lesive dell'interesse del lavoratore alla conservazione del posto di lavoro nell'attuale sede geografica di Sulmona.
52. Altrettanto ovvio, per contro, è che, in caso di norma immune da vizi di incostituzionalità, le opportunità previste nell'interpello, in quanto finalizzate ad ampliare le possibilità di scelta dei dipendenti ed inidonee a limitarne



l'autodeterminazione, sono altresì inidonee a produrre nei loro confronti effetti lesivi suscettibili di tutela, non potendo neppure configurarsi, come esattamente osservato dal reclamante, *“un diritto all’interpello dei dipendenti”* né la possibilità per essi di *“rivendicare, come obbligo a carico dell’amministrazione, che la stessa bandisca l’interpello medesimo con altre regole e condizioni”*.

53. Ne deriva che, nel caso di norma immune da vizi di incostituzionalità, tale ultimo rilievo sarebbe altresì sufficiente ad escludere la rilevanza della lamentata possibilità di un’*“anticipazione”* degli effetti dei trasferimenti, stante la possibilità, per il dipendente che non intenda incorrere in tale rischio, di astenersi dal proporre domande e stante la coerenza di tale previsione, nel caso di norma costituzionalmente legittima, con l’esigenza organizzativa di modulare nel tempo la riallocazione delle risorse negli uffici accorpanti.
54. Sul punto va altresì osservato che certamente esatto è il chiarimento offerto dal Ministero sul sostanziale equivoco sorto intorno al significato del termine *“anticipatamente”*, usato nell’Accordo e nell’Interpello –come precisato dal reclamante- con riferimento, non all’operatività del trasferimento, come temuto dai ricorrenti, ma alla conclusione delle procedure volte all’individuazione degli aventi diritto.
55. Ciononostante la distinzione fra i due momenti, come pure le espresse dichiarazioni o l’impegno assunto, finanche in udienza, dal rappresentante del Ministero, non fanno venir meno la possibilità per l’Amministrazione, di anticipare la presa di possesso del dipendente trasferito a domanda ove detta anticipazione, nella valutazione comparativa delle esigenze organizzative degli uffici accorpanti e di quelli soppressi, fosse ritenuta necessaria, per il più efficiente funzionamento complessivo degli uffici; eventualità quest’ultima, da ritenere inoltre tutt’altro che improbabile, stante l’identica *ratio* già seguita da altra Autorità, in presenza di analogo quesito postosi con riguardo all’opportunità della copertura, mediante magistrati di prima nomina, dei posti vacanti negli uffici soppressi.
56. Anche sotto tale profilo peraltro il motivo resta subordinato alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle norme sulla soppressione degli uffici giudiziari stante la legittimità che ne deriverebbe degli eventuali provvedimenti anticipatori potenzialmente adottati dall’Amministrazione in attuazione di norma costituzionalmente legittima.

8 - segue: I motivi del reclamo - terzo motivo - insussistenza del pregiudizio legato all’affermata impossibilità di chiedere il trasferimento in sedi non comprese nel distretto - riserva sulla fondatezza - rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale delle norme sulla soppressione degli uffici giudiziari

57. Con ulteriore motivo il Ministero deduce che neppure la mancata partecipazione all’interpello potrebbe recare pregiudizio ai dipendenti stante la possibilità ad essi accordata di partecipare comunque al successivo interpello nazionale previsto nell’art. 8 dell’Accordo. Ne deriverebbe l’infondatezza dell’affermazione contenuta nell’ordinanza -secondo cui ai *perdenti posto* non sarebbe data la possibilità di *scegliere una sede diversa da quella del distretto di appartenenza-* atteso che *“all’esito degli interPELLI distrettuali, i dipendenti, sia che partecipino, sia che si astengano dal farlo, mantengono il diritto a partecipare anche all’interpello nazionale e quindi, ove vi siano posti vacanti, anche per i distretti limitrofi”*.



58. Sul punto va ripetuto, in via generale, quanto già affermato sull'inesistenza, esattamente rilevata dal Ministero, di un diritto dei dipendenti a che la P.A. "*bandisca l'interpello ...con altre regole e condizioni*", così come esatto, in ogni caso, sarebbe il rilievo, subordinato al primo, secondo cui la previsione dell'interpello nazionale consentirebbe, anziché precludere, la possibilità di proporre domande per distretti diversi da quello di appartenenza.
59. Trattasi tuttavia di conclusioni anche in tal caso condizionate alla legittimità costituzionale delle norme di cui i provvedimenti in parola costituiscono attuazione.

9 - segue: I motivi del reclamo - quarto motivo - insussistenza del pregiudizio legato alla mancata pubblicazione della totalità dei posti vacanti- riserva sulla fondatezza - rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

60. Con ulteriore motivo si assume l'erroneità dell'affermazione contenuta nell'ordinanza secondo cui l'interpello distrettuale, non avendo inserito fra i posti disponibili la totalità dei posti vacanti nel distretto, sarebbe in contrasto con le previsioni dell'art. 2 n. 1 dell'Accordo sulla mobilità del personale dell'amministrazione giudiziaria sottoscritto il 27 marzo 2007, nella parte in cui prevede la pubblicazione "*dei posti da coprire*".
61. Oggetto dell'Accordo del 27 marzo 2007, secondo il reclamante, sarebbe la "*pubblicazione in ambito nazionale dei posti vacanti che l'Amministrazione periodicamente effettua per assicurare la mobilità del personale*"; nel caso in esame, viceversa, la pubblicazione dei posti sarebbe avvenuta in esecuzione di apposito accordo straordinario sottoscritto allo scopo di pervenire "*in vista della migliore attuazione della revisione delle circoscrizioni, ad un riassetto organizzativo degli uffici giudiziari di natura necessariamente straordinaria...*"; considerazione cui andava aggiunto il rilievo che l'Accordo del 27 marzo 2007 non avrebbe comunque contemplato alcun obbligo per l'Amministrazione di mettere a concorso tutti i posti vacanti esistenti nei singoli uffici, ma i soli "*posti vacanti da coprire*", tali intendendosi "*quelli che l'Amministrazione ritiene utile e necessario vengano effettivamente coperti, nell'esercizio dei suoi discrezionali poteri di organizzazione del servizio*".
62. Si tratta di motivo la cui fondatezza è anche in tal caso subordinata alla legittimità costituzionale delle norme di cui gli atti impugnati costituiscono attuazione.
63. Esatti infatti sono i rilievi del reclamante, sia in ordine al fatto che l'accordo del 27 marzo 2007 sulla mobilità del personale giudiziario non prevede alcun obbligo per la P.A. di pubblicare *tutti* i posti vacanti ma i soli "*posti vacanti da coprire*" -tali intendendosi quelli che, nella sua discrezionalità organizzativa, il Ministero abbia ritenuto di dover coprire-, sia in ordine alla straordinarietà dell'accordo sindacale -in quanto emesso unicamente "*in vista della migliore attuazione della revisione delle circoscrizioni, ad un riassetto organizzativo degli uffici giudiziari di natura necessariamente straordinaria*"- ed alla conseguente incompatibilità, con detto "*riassetto organizzativo*", finalizzato alla "***migliore attuazione della revisione delle circoscrizioni***" giudiziarie, della copertura dei posti vacanti negli uffici soppressi, stante la finalità, tipicamente attuativa della legge di revisione, di provvedere non alla copertura della totalità dei posti vacanti, ma alla concentrazione delle risorse umane sui tribunali non interessati dalla soppressione.
64. Discende tuttavia proprio da tali considerazioni che, in tanto la mancata pubblicazione dei posti degli uffici soppressi può considerarsi espressione di



discrezionalità organizzativa dell'Amministrazione, in quanto il **presupposto organizzativo e normativo** di tale scelta, costituito dalle norme di legge sulla soppressione di tali uffici, non debba considerarsi a sua volta contrastante con l'ordinamento costituzionale.

65. Trattasi inoltre di interesse, alla pubblicazione della totalità dei posti vacanti, che al pari di quelli esaminati nei due precedenti motivi è palesemente subordinato al mancato accoglimento della domanda principale finalizzata alla conservazione del posto nell'attuale sede di Sulmona.

10 - segue: I motivi del reclamo - quinto motivo - infondatezza della questione di legittimità costituzionale basata sul prematuro esercizio della legge delega - riserva

66. Con ulteriore motivo il reclamante censura l'ordinanza nella parte in cui affronta la questione di costituzionalità relativa al prematuro esercizio del potere legislativo delegato, in relazione alla norma del comma 5 bis della l. 148/2011. Secondo il reclamante gli argomenti usati dal Giudice del Lavoro sarebbero "*capziosi*", in quanto volti a "*disquisire sulla differenza di significato fra il termine proroga e il termine differimento*" mentre l'unico differimento previsto sarebbe quello del "*termine finale a data fissa*" con la conseguenza che "*nessuna differenza di effetti può farsi discendere dall'utilizzo dei due termini*".
67. Si tratta di motivo il cui esame va opportunamente riservato alla trattazione della rilevanza e non manifesta infondatezza delle ulteriori questioni di costituzionalità sollevate nel ricorso.

11 - segue: I motivi del reclamo - sesto motivo - insussistenza del periculum in mora - infondatezza

68. Con ulteriore motivo il reclamante contesta la sussistenza del *periculum in mora* sul rilievo dell'insussistenza di qualsiasi obbligo per i dipendenti di rispondere all'interpello e sulla conseguente assenza per essi di qualsiasi "*traccia di periculum*", stante l'intangibilità del loro diritto al trasferimento nelle sedi previste dal Legislatore e stante la necessaria operatività di tale trasferimento non prima di tre anni. Significativo dell'errore in cui sarebbe incorso il Giudice sarebbe l'uso del termine "*ottemperare*" per definire la presentazione di una domanda del tutto facoltativa.
69. Sotto altro profilo, aggiunge, l'urgenza stessa del provvedere avrebbe dovuto essere esclusa in considerazione del fatto che "*anche a riconoscere una qualche ammissibilità alle istanze ...[dei ricorrenti] le stesse potevano e dovevano essere discusse nel merito non sussistendo alcuna plausibile ragione a sostegno dell'adozione di un provvedimento cautelare d'urgenza di qualsiasi natura*". Di qui l'ulteriore conferma del travisamento dei fatti sui quali sarebbero basate le pretese dei ricorrenti.
70. Il motivo è infondato.
71. Premessa implicita nelle argomentazioni del reclamante è, anche in tal caso, che gli interessi e diritti di cui i ricorrenti avrebbero chiesto tutela in via anticipata siano unicamente quelli a non essere trasferiti in uffici diversi dalla sede accorpante o per i quali avessero fatto domanda o, infine, a non essere trasferiti in data anteriore a quella derivante dal differimento di tre anni previsto dalla legge. Su tali premesse la sussistenza del *periculum in mora* andrebbe certamente esclusa, con immediato accoglimento del reclamo ed esclusione della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, non



- essendo ravvisabile nei provvedimenti adottati conseguenze apprezzabilmente diverse da quelle implicite nei diritti stessi oggetto di tutela.
72. Viceversa, ove gli interessi oggetto di domanda fossero in primo luogo quelli alla conservazione del posto di lavoro nell'attuale sede geografica di Sulmona la sussistenza del *periculum in mora* andrebbe riconosciuta e il suo accertamento subordinato all'esame della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale
73. Nessun dubbio infatti che **unica funzione** degli atti impugnati sia quella, come già visto, di **dare attuazione** alle norme dei d. lgs 155 e 156 del 2012 sulla soppressione degli uffici giudiziari. In dette norme vanno cercate le premesse e l'unica ragion d'esser di tutti gli atti in parola come reso evidente:
- a. dal testo stesso dell'Accordo e della Circolare, i quali, prendendo le mosse dalla legge delega 148 /2011 e dai decreti legislativi 155 e 156 del 2012, premettono che con tali provvedimenti legislativi *“è stata **disposta la soppressione di 31 Tribunali e relative Procure**, 667 Uffici di Giudice di Pace e di tutte le 220 Sezioni distaccate di Tribunale”*;
 - b. dalle finalità, esplicitate in tali premesse, (1) *“di collocare il **personale “perdente posto”** a seguito del **“diverso assetto organizzativo conseguente alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie**, col relativo taglio di numerosi uffici”*, (2) *“di evitare interventi transitori sul personale in servizio”* attraverso *“la 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”* (3) *“di garantire la **continuità dei servizi degli uffici giudiziari accorpanti”**;*
 - c. dall'espressa limitazione degli effetti dell'Accordo *“alle procedure conseguenti la revisione delle circoscrizioni giudiziarie di cui all'art. 1 comma 2 della legge 14 settembre 2011 n. 148”* e con esse al solo *“personale assegnato in pianta organica agli uffici giudiziari soppressi del distretto come individuati dai decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012”* ;
 - d. dalla natura straordinaria, dell'Accordo e degli interPELLI, entrambi riferiti dalla stessa difesa del Ministero alla *“**migliore attuazione della revisione delle circoscrizioni**, ad un riassetto organizzativo degli uffici giudiziari di natura necessariamente straordinaria...”*.
74. Nel concreto va poi osservato che la più rilevante funzione di tali provvedimenti è data dalla loro idoneità a produrre il progressivo, non traumatico, **“svuotamento” degli uffici soppressi** (*“prendendo in considerazione le aspirazioni”* del personale perdente posto *“ad essere destinato ad altro ufficio nell'ambito del distretto”*) in modo da avviare il *“volontario”* irreversibile incanalamento delle risorse umane degli uffici soppressi verso quelli destinati a non essere soppressi.
75. Di qui il rilievo *“strategico”* degli atti impugnati nell'attuazione di norme, sospettate di incostituzionalità, che il Governo, *re melius perpensa*, avrebbe potuto lasciare anche **inattuate o correggere**, avvalendosi dello specifico potere, conferitogli dalla disposizione dell'art. 1 comma 5° L. 148/2011, di *“adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi”*.
76. Quanto all'entità e attualità del pregiudizio il collegio ritiene che, pur aderendo alla prospettiva di ridotta attenzione per i diritti dei lavoratori che il Ministero sembra sollecitare, il procedimento destinato a dar luogo all'automatico inserimento dei dipendenti *“perdenti posto”* nell'organico di un tribunale distante oltre **100 km dalla sede attuale** (112 Km è la distanza stradale, corrispondente al minor tempo di percorrenza, indicata a pag. 161



dell'allegato tecnico allo schema di decreto inviato dal Governo al Senato della Repubblica – All. 9 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo), in territorio montano come quello dell'Abruzzo interno, e sino ad oltre **120 o 150 km dal luogo di attuale residenza**, come nel caso di due degli attuali ricorrenti, rispettivamente residenti nei comuni di Roccaraso e Scontrone (vedi distanze pag. 9 e 10 "Analisi collegamenti" All. 1 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo), non possa considerarsi privo di conseguenze immediatamente lesive dei diritti inerenti la persona del lavoratore e i suoi rapporti di lavoro, familiari e patrimoniali, ove iniziato in attuazione di disposizioni illegittime; e ciò sia per il dipendente di fatto "costretto" a chiedere il proprio trasferimento in altro ufficio (comunque distante non meno 125 km per i residenti nei centri più lontani) all'unico scopo di evitare il pregiudizio del collocamento di diritto nel personale di un ufficio ancora più distante, sia per il dipendente che, non avendo proposto domande di trasferimento o non essendo risultato vincitore nei relativi concorsi, debba da subito riorganizzare la propria vita, in vista di un trasferimento di residenza o di un futuro usurante pendolarismo quotidiano, e veda progressivamente sguarnirsi il proprio ufficio, con conseguente aggravio di lavoro, per il trasferimento a domanda di altri lavoratori.

77. Non può infatti sfuggire come, nella specifica situazione del Circondario di Sulmona **l'entità delle distanze** e le caratteristiche montane dei percorsi **mutino la qualità stessa dei fatti** e del loro impatto nella vita delle persone, non potendo, in tale contesto, differirsi al momento dell'effettivo trasferimento la programmazione delle iniziative da assumere per la corretta gestione del proprio patrimonio e dei propri rapporti familiari e affettivi, né potendo differirsi a tale momento le preoccupazioni per detti rapporti stante la **radicale revisione dei progetti di vita** immediatamente prodotta da una così **inattesa prospettiva** e stanti le altrettanto radicali e immediate ripercussioni sulle proprie **persone, famiglie e patrimoni**.
78. Ove si tenga conto di tali aspetti irrilevante è la circostanza che i trasferimenti siano o non siano effettivamente operativi solo a far data dal 13 settembre 2016, atteso che -quand'anche, come affermato dal Ministero, i provvedimenti impugnati fossero destinati a produrre i loro effetti definitivi solo dal 13 settembre 2016- gli stessi, **prefigurando da subito** un trasferimento del lavoratore a distanza dall'attuale sede di **oltre 100 km**, sono destinati ad **incidere immediatamente** e profondamente su aspetti essenziali della sua **persona** e delle sue **scelte di vita**.
79. Ne deriva che -anche a ritenere idonea la volontà manifestata dal Ministero di non dare attuazione ai trasferimenti prima del 13 settembre 2016 e anche a voler considerare, ove non si ritenessero sufficienti tali dichiarazioni, la possibilità di un parziale accoglimento del ricorso nel senso della limitazione dell'effetto sospensivo sino alla data del 13 settembre 2016 indicata nella comparsa di costituzione del Ministero e ribadita dal Capo Dipartimento dell'O.G. all'udienza del giorno 12 novembre 2012, anche in dette ipotesi, atte a fornire o a considerare raggiunta la garanzia di trasferimenti non operativi prima del 13 settembre 2016- detta garanzia, nella particolare situazione territoriale e infrastrutturale dei Circondari e delle città di Sulmona e L'Aquila, sarebbe comunque inidonea a far cessare **l'immediata lesività** degli atti impugnati, sia con riguardo alla sfera **patrimoniale** dei lavoratori (ancor più nell'attuale contesto di gravissima recessione economica) sia con riguardo a quella **non patrimoniale**.



- a. Quanto alla sfera patrimoniale, per le operazioni di disinvestimento o alienazione di beni che da subito, specie i residenti nelle località più lontane, sarebbero chiamati a compiere o valutare, nella maggior parte dei casi attraverso **l'alienazione** del bene di maggiore valore patrimoniale e affettivo costituito dall'attuale **casa familiare**; ciò allo scopo di dotarsi delle **disponibilità finanziarie** occorrenti per **l'acquisto** o almeno la **locazione**, nella città dell'Aquila o nei suoi pressi, di un **alloggio adeguato** alle esigenze proprie e della propria famiglia.
- b. Quanto alla sfera non patrimoniale, per le immediate ripercussioni anche psicologiche derivanti: a) dalla radicale revisione dei propri **progetti di vita**, b) dalle preoccupazioni per la propria salute, nel caso di mancanza di mezzi per l'acquisto di un nuovo alloggio e di conseguente prospettiva di **usurante e costoso pendolarismo** quotidiano di centinaia di chilometri, c) dalle ripercussioni nei **rapporti con il coniuge e i figli**.
80. Su tali premesse l'assunto del Ministero, secondo cui *"nessun provvedimento incidente né direttamente né indirettamente sull'attuale sede di servizio di ciascuno degli odierni ricorrenti [sarebbe] stato mai adottato dall'amministrazione convenuta"*, non può essere condiviso, poiché incontestabile è il rilievo che (anche nel caso di trasferimenti operativi solo a far data dal 13 settembre 2016, come anche nel caso di sospensione sino a tale data degli effetti dei trasferimenti) **l'attuazione delle norme** sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, attraverso l'immediato avvio, mediante gli atti impugnati, di un procedimento volto **all'irreversibile "svuotamento" dell'ufficio soppresso**, quale condizione per la successiva definitiva soppressione del posto di lavoro nella sua attuale sede geografica, pone sin d'ora il lavoratore, **non dinanzi alla prospettiva** di una ragionevole modifica, di **poche decine di chilometri**, del quotidiano percorso da compiere per raggiungere il luogo di lavoro, **ma dinanzi all'alternativa** fra un **usurante pendolarismo** quotidiano, su percorsi di montagna lunghi da 100 ad oltre 150 km (200 e 300 considerando il ritorno), e quella del **trasferimento della propria residenza** in altra città, con essa del trasferimento del proprio coniuge e dei propri figli, o in ulteriore alternativa -nel caso in cui il trasferimento dell'intero nucleo familiare fosse impedito dalle rigidità degli impegni di lavoro o di studio degli altri componenti-, dinanzi alla prospettiva dei **periodi di separazione** da essi che si imporrebbero, con evidenti ulteriori ripercussioni, sui propri legami affettivi e familiari; il tutto in un quadro che nella sua globalità è da considerare **immediatamente e irreparabilmente lesivo di diritti di rilievo costituzionale**.

12 - Rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale

81. L'accertata idoneità degli atti impugnati a produrre immediati e irreparabili pregiudizi nella sfera di interessi primari dei lavoratori non è di per sé stessa ostativa all'accoglimento del reclamo, atteso che il sacrificio di tali interessi troverebbe piena giustificazione, come ripetutamente affermato dal Ministero, nelle norme di legge sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie (artt. 1, 2 3 d. lgs. 155/2012 con allegate tabelle, artt. 1 e 2 d. lgs 156 del 2012 con allegate tabelle, art. 1 comma 2 l. 148/2012), norme dalla cui applicazione deriverebbero, con la giustificazione del sacrificio imposto ai lavoratori, l'assenza del *fumus boni iuris* fatto valere dai medesimi e l'accoglimento del reclamo.
82. Ne deriva, stante l'assenza di ulteriori motivi atti a consentire detto accoglimento, l'impossibilità per il collegio di pronunciarsi sul reclamo senza



far ricorso alle norme sulla soppressione degli uffici giudiziari, norme da applicare (quale parametro di valutazione della legittimità degli atti impugnati) allo scopo di verificare la fondatezza della richiesta di rimozione dell'effetto sospensivo prodotto dal decreto e dall'ordinanza del Giudice monocratico attraverso la revoca della stessa.

83. Si tratta di effetto che l'ipotesi di illegittimità costituzionale delle norme non consentirebbe di rimuovere, stante l'ingiustizia che ne deriverebbe dei sacrifici imposti ai lavoratori, e che viceversa l'asserita legittimità delle medesime, con la "legittimazione" dei sacrifici che se ne ricaverebbe, imporrebbe di eliminare.
84. Ciò vuol dire che di tali norme il Tribunale non può omettere la positiva applicazione dovendo ad esse necessariamente far ricorso per l'accoglimento o il rigetto del reclamo proposto dal Ministero.
85. Va inoltre aggiunto che, con riferimento alla diversa ipotesi della questione di legittimità costituzionale sollevata dinanzi al giudice investito, in via cautelare, della richiesta di sospensione, la Corte Costituzionale, ha affermato che, qualora il giudice abbia esercitato il potere di sospensiva, in via provvisoria e interinale, la questione di legittimità costituzionale mantiene tale rilevanza fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di costituzionalità, poiché in tale situazione il medesimo potere non si è ancora esaurito (Cost. 444/1990; 367/1991; 451/1993/ 183/1997).
86. Nella specie, in cui il Collegio nessun potere ha ancora esercitato sul reclamo, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale è ancor più evidente appartenendo le stesse al percorso logico che il collegio deve ancora necessariamente seguire per poter far ricorso alle norme cui è subordinato l'accoglimento o il rigetto del reclamo.

13 - Impossibilità di diverse interpretazioni delle norme sospettate di illegittimità costituzionale

87. Nella valutazione della rilevanza della questione di illegittimità costituzionale delle norme sulla soppressione degli uffici giudiziari superflua è l'ulteriore constatazione dell'impossibilità di interpretazioni diverse, potenzialmente conformi a Costituzione, da quella della soppressione degli uffici giudiziari del Circondario di Sulmona. Il testo delle norme e delle tabelle allegate (*"sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A"* *"Sono soppressi gli uffici del giudice di pace di cui alla tabella A)*) non consente interpretazione diverse da quella della soppressione degli uffici giudiziari, previsione questa che costituisce inconfutabile dato di realtà
88. Di qui la valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai ricorrenti e rilevate d'ufficio del collegio, delle norme degli artt. 1, 2 e 3 del d. lgs. 155/2012, con allegate tabelle, nella parte in cui sopprimono il Tribunale di Sulmona e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sulmona, nonché degli art. 1 e 2 d. lgs. 156/2012, con allegate tabelle, nella parte in cui sopprimono gli uffici del Giudice di Pace di Castel di Sangro e Pratola Peligna nonché dell'art. 1 comma 2 l. 148/2012.

14 - La riforma della c.d. geografia giudiziaria

89. La riforma della c.d. geografia giudiziaria giunge al termine di lunghi e approfonditi studi, condotti dal CSM e dalla stessa magistratura associata, per



- dotare il Paese di un'amministrazione giudiziaria efficiente o, come è stato solito dirsi in tale periodo, "più al passo coi tempi".
90. L'importanza degli sforzi compiuti, l'estrema delicatezza della materia trattata e la rilevanza storica della riforma, dallo stesso Ministro definita "epocale" (non solo, è da dire, per l'ambizione degli obiettivi, ma più ancora per le ripercussioni che la riforma stessa sarà destinata a produrre sui sistemi socio-economici di interi territori e sulla vita di tanti cittadini e lavoratori), impongono al Collegio di premettere che, indipendentemente dalla condivisione di talune delle premesse teoriche da cui traggono origine le linee di fondo di tali ricerche (secondo alcuni ormai superate dalle più moderne strategie di decentramento e strutturazione in rete dei sistemi informativi aziendali), il timore per il rischio di un'ulteriore riconsiderazione della materia o del possibile sopravvento di spinte contrarie alla riforma –il timore, in ultima analisi, per i possibili esiti del normale spiegarsi della dinamica democratica, incompatibile, nelle sue premesse, con qualsiasi apodittica pretesa di verità- non possono indurre nessuno, meno che mai i singoli giudici chiamati ad applicare le norme vigenti, ad attenuare il rigore con cui sono tenuti a verificare la possibile non manifesta infondatezza di eventuali rilievi di illegittimità costituzionale.
 91. Discende viceversa proprio dalla rilevanza storica della riforma e dal suo impatto sul concreto operare dell'amministrazione giudiziaria dei prossimi anni, con le possibili distorsioni e involuzioni, anche culturali che potrebbero derivarne, che, all'inammissibilità di ogni forzatura nel momento formativo della legge, si accompagni l'inammissibilità di ogni possibile spinta ad attenuare il rigore con cui condurre, nel momento successivo della sua applicazione, la verifica della non manifesta infondatezza degli eventuali sospetti di incostituzionalità.
 92. La piena riuscita del progetto di revisione delle circoscrizioni giudiziarie esige, in altre parole, la più stretta adesione ai fondamentali valori e principi costituzionali, mentre il pericolo di un'involuzione nel modo di "sentire la Costituzione" da parte degli stessi organi di governo costituisce eventualità non improbabile sotto l'urgere delle difficoltà economiche e finanziarie che gravano sul nostro Paese, eventualità le cui conseguenze, tuttavia, sono sempre assai più gravi, nel lungo periodo, degli inconvenienti che per tali vie si è inteso superare.
 93. Ulteriore premessa, implicita in quanto sinora affermato, ma altrettanto indispensabile, a giudizio del collegio, nella ricostruzione storico sistematica delle norme, è che i contenuti delle leggi in parola sono il portato di un lungo periodo di ricerche che hanno avuto nella Relazione al Parlamento Italiano sulla Stato della Giustizia dell'anno 1996 il proprio momento di maggior approfondimento.
 94. A tale Relazione (d'ora in poi chiamata "Relazione del 1996") hanno fatto riferimento i più importanti documenti del Consiglio Superiore della Magistratura, sino alla Risoluzione del 13 gennaio 2010, e con essi alla stessa relazione del Gruppo di Studio in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie istituito presso il Ministero della Giustizia con D.M. del 13 ottobre 2011 (d'ora in poi chiamata "Relazione del Gruppo di Studio Ministeriale") le cui premesse e conclusioni contengono ampi richiami alla Relazione del 1996.
 95. Ma decisivo è il rilievo che la stessa legge 14 settembre 2011, n. 148, contenente la delega al Governo per la *riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*, risulta concepita nel solco di tale Relazione



i cui punti centrali, ivi compresi taluni dati testuali, sono perfettamente riconoscibili nelle disposizioni e nell'impianto generale della stessa Delega.

96. Alla luce di tali contenuti il collegio osserva come fra le più rilevanti ragioni sottostanti le domande dei lavoratori e le finalità ultime della Legge Delega, valutate in relazione ai principi costituzionali che si assumono violati, esista una stretta continuità logica e di valori. In considerazione di detta continuità è parso utile, nell'esposizione delle varie questioni, non attenersi al loro ordine logico ma all'ordine della loro maggiore o minore prossimità agli interessi oggetto di domanda.

15 - Situazione infrastrutturale - non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme degli artt. 1, 2 e 3 d. lgs. 155/2012, con le tabelle allegate, e degli art. 1 e 2 d. lgs. 156/2012, con le tabelle allegate, in relazione all'art. 76 della Costituzione per violazione dell'art. 1 comma 2° della L. 148/2012 nella sua interpretazione conforme agli artt. dell'art. 3, 24 commi 1, 2 e 3, 35 e 111 commi 2 e 3 della Costituzione

97. Su tali premesse inevitabile è prendere le mosse dalla questione più direttamente legata agli interessi e diritti dei lavoratori.
98. Essa riguarda la distanza, obiettivamente eccessiva in termini sia chilometrici che di tempi di percorrenza, fra la sede di Sulmona e la futura sede accorpante dell'Aquila; più ancora la distanza fra quest'ultima e i più lontani comuni del Circondario di Sulmona.
99. Si tratta di dato di rilevanza immediata nella presente controversia, in relazione all'art. 35 della Costituzione, per la non ragionevolezza del sacrificio imposto ai lavoratori, con il loro automatico collocamento in una sede ubicata, in territorio montano, ad oltre 100 km di distanza dall'attuale posto di lavoro. Si tratta inoltre di dato di più generale interesse per la totalità dei residenti nel Circondario in relazione agli artt. 24 c. 1 e 2 e 111 c. 2 della Costituzione, per l'estrema difficoltà nell'esercizio del diritto di difesa e per la squilibrata posizione rispetto alle controparti residenti in prossimità della sede, derivanti dalle non ragionevoli difficoltà di accesso alla sede accorpante dalla totalità dei Comuni del Circondario di Sulmona, taluni, come già visto, ubicati sino ad oltre 150 km dalla nuova sede.

16 - Distanze e altitudini - realtà moderne e contesti ottocenteschi

100. Sul piano delle conseguenze pratiche per utenti (art. 24 Cost), e lavoratori (art. 35 Cost.), il collegio rileva che dagli studi prodotti dai ricorrenti (All. 1 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo), si ricava che la situazione dei collegamenti (dallo stesso Governo ritenuta **effettivamente difficoltosa**), è tale, da poter dar luogo, in condizioni di traffico normale, a tempi di percorrenza, per i residenti nei comuni più lontani sino a 2 ore, col mezzo privato, e sino ad oltre 3 ore con il mezzo pubblico, (non sempre peraltro esistente; pag. 8, 9 e 14 all. 1 fasc. lav. in sede di ricorso introduttivo); e ciò senza considerare i casi di pioggia, neve o ghiaccio, tutt'altro che infrequenti su percorsi che superano anche 1800 mt. (pag. 3 -4; 15-45 all. 1 fasc. lav. in sede di ricorso introduttivo) e per condizioni di gelo, in taluni tratti stradali notoriamente al di sotto dei 20 gradi nei mesi invernali.
101. Lo stesso dicasi delle altitudini, che fanno del Circondario del Tribunale il più elevato o fra i più elevati, per altitudini medie e massime (pag. 15 all. 1 fasc. lav. ricorso intr.).



102. Si tratta di dati implicanti tempi di percorrenza che, nell'attuale contesto storico, caratterizzato da ritmi di vita non paragonabili a quelli dei secoli passati, risultano irragionevolmente lunghi, sproporzionati al confronto di quelli occorrenti per il compimento delle restanti attività o ai tempi occorrenti al resto dei cittadini per raggiungere la sede del proprio Tribunale, tali comunque da porre i residenti e le economie dei rispettivi territori in posizione di evidente svantaggio rispetto ai residenti in territori diversi, e ciò anche a voler prendere a "modello", e a confrontarle con le condizioni di "normalità" di traffico sopra indicate, le situazioni "patologiche", di traffico rallentato, di talune grandi città.
103. Di qui anche la scarsa perspicacia, a opinione del collegio, di talune affermazioni o *parole d'ordine*, che non si ritiene di poter far proprie, sulla rispondenza di alcuni tribunali a contesti non moderni ma ottocenteschi.

17 - Fattori dissuasivi nell'esercizio del diritto alla tutela giurisdizione e del diritto di difesa nel processo civile e penale - Sentenza 22-12-2010, n. 365 della Corte Costituzionale

104. Assai difficile, in ogni caso, è ritenere che le condizioni sopra descritte possano considerarsi ininfluenti nell'esercizio del diritto di difesa e alla tutela giurisdizionale, o che dette condizioni possano ritenersi meno lesive di altre rispetto alle quali la Corte Costituzionale ha già affermato la rilevanza quali **fattori dissuasivi** dall'esercizio di tali diritti.
105. In tal senso è la Sentenza 365/2010 la quale, sebbene riferita alle diverse modalità di notifica previste in relazione al luogo di residenza, centra la propria attenzione sul **maggior onere** imposto ad una parte (proprio per il rilievo che assume il dover recarsi in ufficio) quale possibile "**fattore di dissuasione anche di natura economica dall'utilizzo del mezzo di tutela giurisdizionale, in considerazione tra l'altro dei costi... che l'intervento personale può comportare**".
106. Non meno gravose, a opinione del collegio, sono le **difficoltà di collegamento** ogni qual volta le medesime -per la particolare ampiezza del circondario, l'eccentricità del capoluogo e le caratteristiche montane dei percorsi stradali e ferroviari (peculiarità tutte presenti nel Circondario del futuro Tribunale di L'Aquila)- possano esse stesse tradursi, per i costi e disagi imposti ai **residenti nei comuni più lontani, in fattori di dissuasione, anche di natura economica, dall'utilizzo del mezzo di tutela giurisdizionale**.
107. Si tratta di condizioni che assumono particolare rilievo nelle situazioni processuali in cui la **mancata comparizione della parte** possa rivelarsi **decisiva** ai fini della lite (**convalida di sfratto, interrogatorio formale, comparizione coniugi, audizione del destinatario di istanze di fallimento**) o in cui possano pregiudicare l'esercizio di **fondamentali diritti processuali**, come quelli legati alla posizione di **imputato** o **persona offesa** (con riferimento anche alle altre *condizioni necessarie per preparare la sua difesa* di cui all'art. 111 c. 3 Cost.).
108. Di qui l'esistenza di condizioni **sperequate** fra i residenti **nelle località più lontane** e i residenti **in prossimità della sede**, atte ad indurre i primi, a seconda della maggiore o minore rettitudine e della rilevanza economica o morale del torto subito, ad accettare il torto, o, al contrario, a farsi ragione da sé (artt. 3, 24 c. 1 e 2, 111 c. 2 Cost.).

18 - Il rilievo dell'estrema difficoltà nell'esercizio del diritto



109. In relazione ai fattori dissuasivi sopra indicati va segnalato il consolidato orientamento della Corte Costituzionale nella considerazione dell'estrema difficoltà nell'esercizio del diritto quale condizione equivalente alla lesione del diritto medesimo.
110. In tal senso è l'orientamento espresso già in termini di giurisprudenza consolidata nella sentenza 190/1971 ove la Corte Costituzionale afferma che *"Secondo la ormai costante sua giurisprudenza, il principio di uguaglianza assicura ad ognuno parità di trattamento in situazioni non differenziate. Le modalità di esercizio del diritto di difesa, pertanto, possono essere legittimamente disciplinate in modo diverso, purché rispondenti alle caratteristiche di ciascun procedimento, con l'ovvio limite che non rimanga vanificato o reso estremamente difficoltoso l'esercizio del diritto stesso"* nonché *ex plurimis*, nella sent. n. 69 del 1994 ove, in materia di termini processuali, la Corte afferma che *"sussiste come conseguenza delle evidenziate discriminazioni la denunciata lesione del diritto di difesa, poiché il termine di quindici giorni previsto dall'art. 680, ... si palesa tanto ristretto da rendere impossibile o comunque estremamente difficoltoso l'esercizio del diritto stesso, a cagione sia del numero e della complessità degli adempimenti richiesti, sia del fatto che questi sono per larga parte rimessi ... ad organi dello Stato estero"*.
111. Identico principio è ribadito nella sentenza 342/1999, anche se di infondatezza, ove la Corte Costituzionale, in riferimento alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 7 gennaio 1998, n. 11 (*Disciplina della partecipazione al procedimento penale a distanza e dell'esame in dibattimento dei collaboratori di giustizia, nonché modifica della competenza sui reclami in tema di art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario*), per contrasto con gli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione, ritiene l'infondatezza della questione sul rilievo che *"la mancata presenza fisica dell'imputato nell'aula in cui si celebra il dibattimento" non "integrerebbe un fattore in sé idoneo a compromettere ... il diritto di difesa"*, in tal modo ribadendo il **principio di effettività** del diritto sancito dall'art. 24 Cost.
- Nello stesso senso infine è la sent. n. 339 del 2001 in relazione a diverse leggi regionali che rendono difficoltoso l'esercizio del diritto di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.
112. Su tali premesse il collegio ritiene che le difficoltà di collegamento rilevate nello stesso *Allegato tecnico* alla Relazione Illustrativa dello schema di decreto legislativo (ove si legge che le **"difficoltà di collegamento"** sono **"effettivamente presenti"** - All. 9, pag. 162 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo) costituiscano di per se stesse condizioni di **estrema difficoltà** nell'esercizio del **diritto di difesa** e alla **tutela giurisdizionale**, e ciò sia nella **considerazione assoluta** di tali diritti sia **in relazione alle condizioni di parità**, rispetto alle controparti, in cui, alla luce degli artt. 3, 24 c. 2 e 111 c. 2 Cost., l'esercizio di tali diritti va assicurato.. Si tratta di condizioni di difficoltà e sperequazioni **implicite nello stato di fatto** prodotto dalle norme sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, come tali direttamente rilevanti sulla legittimità costituzionale delle stesse.

19 - La discrezionalità del Legislatore - il limite di ragionevolezza - gli indici sintomatici del suo superamento - i contenuti dell'allegato tecnico alla Relazione Illustrativa dello schema di decreto legislativo -il parere del CSM -i rilievi del Presidente della Corte d'Appello

113. Particolarmente rilevante nella valutazione di tali aspetti è, tuttavia, l'obiezione, opposta dalla difesa del Ministero nel corso dell'udienza del giorno



- 8 gennaio 2013, secondo cui tramite tali censure i ricorrenti avrebbero inteso *“riempire di contenuti, in realtà affidati alla esclusiva discrezionalità del Legislatore, criteri indicati nella legge”*.
114. Il rilievo trova riscontro nella consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale in base alla quale il Legislatore Delegato esercita, nell'ambito della delega, la stessa discrezionalità del titolare del Potere Legislativo.
 115. Costituisce tuttavia principio, altrettanto consolidato nella stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, che tale discrezionalità non è immune da censure, in sede di sindacato di costituzionalità, nel caso in cui sia esercitata in modo **manifestamente irragionevole** (Corte cost., 22-07-2010, n. 273; Corte cost. [ord.], 15-07-2003, n. 245. Corte cost. [ord.], 27-07-2001, n. 327; Corte cost. [ord.], 14-11-2000, n. 490. Corte cost. [ord.], 20-07-1999, n. 331) ed **in contrasto con la ratio della legge delega** (*ex plurimis* Sent. 158/1985; 205/1989; 435/1990; 496/1990;68/1991;176/1991; 4/1992; 261/1992; 41/1993; 126/2000)
 116. Necessaria pertanto è la verifica dell'osservanza da parte del Governo dei limiti di ragionevolezza connaturati alla Delega
 117. Particolarmente significativi, al riguardo, quali possibili indici sintomatici del superamento di tali limiti, sono i dati (riassuntivamente riportati nel prospetto All. 2 pag. 6 fascic. lavor. in sede di ricorso introduttivo) dell'Allegato Tecnico alla Relazione Illustrativa dello Schema di Decreto Legislativo inviato dal Governo al Senato della Repubblica -unico documento governativo, prodotto dalle parti, in cui si da conto delle ragioni che hanno condotto il Governo a decidere la soppressione dei quattro tribunali abruzzesi non ubicati in città capoluogo di provincia e in particolare del Tribunale di Sulmona (All. 9 pagg. 161-162 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo).
 118. Dal complesso di tali dati emerge che il Circondario del Tribunale di Sulmona è in misura assai vistosa quello complessivamente più distante, fra quelli soppressi, dalla futura sede accorpante dell'Aquila; rilievo presente anche nell'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale di altra Autorità Giudiziaria ove si segnala come il circondario di Montepulciano sia *“secondo solo a quello di Sulmona quanto a penalizzazione della cittadinanza interessata”* (All. 3 fasc. lavoratori – in sede di reclamo) .
 119. Ancor più significativi di tali dati -in se stessi inidonei a fondare un giudizio di non manifesta infondatezza della questione (posto che un tribunale più lontano di altri sarà sempre presente all'interno di qualsiasi proposta di riduzione di uffici giudiziari)- sono i rilievi espressi dallo stesso Presidente **della Corte d'Appello dell'Aquila**, nella relazione inaugurale dell'anno giudiziario 2011-2012 -ove segnala che il *“Circondario del Tribunale di Sulmona... si estende in aree interamente di montagna, poste per la gran parte oltre i milleduecento metri di altitudine, notevolmente distanti da qualsiasi altra possibile sede, carenti di infrastrutture di collegamento al capoluogo di Provincia e soggette a sfavorevoli condizioni metereologiche, con frequente presenza sulle strade di neve e ghiaccio nel periodo invernale”* aggiungendo che detto Tribunale, per tali ragioni oltre che per la presenza della più importante struttura penitenziaria della regione, *“anziché della ventilata soppressione... necessiterebbe semmai, di ... un proprio Ufficio di Sorveglianza”* (pag. 4 all. A fasc. lavoratori – in sede di reclamo).
 120. Decisive infine, in virtù del riconoscimento proveniente dallo stesso Governo, sono le ragioni della soppressione del Tribunale di Sulmona espresse nel già citato allegato tecnico alla Relazione Illustrativa allo schema di decreto inviato al Senato della Repubblica.



121. In tale documento si legge che *“non possono essere prese in considerazione le istanze di conservazione ...riguardanti ...la salvaguardia del Tribunale di Sulmona in relazione ... alle difficoltà di collegamento nonché alla situazione infrastrutturale [poiché] Tali difficoltà – seppure effettivamente presenti- non sono di per se sole sufficienti a giustificare il mantenimento di un ufficio giudiziario ...davvero troppo piccolo.”* (All. 9, pag. 162 fasc. lav. in sede di ricorso introduttivo).
122. Spontanea è la formulazione dell’opposto enunciato, dettato dalla gerarchia dei valori costituzionali, con cui avrebbe potuto darsi risposta al medesimo quesito, ove si fosse riconosciuto che *“le ridotte dimensioni del Tribunale– seppure effettivamente presenti- non sono di per se sole sufficienti a giustificare la soppressione di un ufficio giudiziario che per le particolari distanze di gran parte dei comuni del suo Circondario dalla sede accorpante appare indispensabile ad assicurare condizioni di ragionevole accessibilità alla sede giudiziaria”*.
123. Costituisce infatti constatazione di **logica evidenza** che gli obiettivi di efficienza non possono essere perseguiti a costo del fine (di giustizia) cui l’efficienza stessa è riferita, così come costituisce constatazione di **assiologica evidenza** che, nel conflitto fra il **rischio di antieconomicità** che si ipotizza legato alle piccole dimensioni e il **rischio di lesione del diritto inviolabile** alla tutela giurisdizionale derivante dalle riconosciute difficoltà di accesso alla sede giudiziaria, è **alla garanzia del diritto** costituzionale che va accordata **preferenza**, non al fine di risparmio che si ritiene di poter perseguire, e ciò specie in relazione alla contestuale decisione di conservare tribunali di dimensioni non maggiori e con problemi di accessibilità alla sede giudiziaria assai meno significativi.
124. Coerente con tale considerazione dei valori costituzionali è il parere reso dal CSM sullo schema di decreto il 9 luglio 2012 in cui, dopo aver definito *“condivisibile la scelta di eliminare gli uffici con carichi di lavoro assai ridotti”* aggiunge, che *“tuttavia in taluni casi, la distanza chilometrica tra il nuovo Tribunale di riferimento e i comuni del circondario più lontani da questo è particolarmente elevata in termini spaziali e di tempi di percorrenza”* (con evidente riferimento alle posizioni più problematiche quale in primo luogo quella, dallo stesso Governo segnalata, del Tribunale di Sulmona) con rischio evidente, *“in assenza di sicuri elementi conoscitivi circa una effettiva applicazione, ai fini dei disposti accorpamenti, dei criteri della distanza chilometrica e dell’ampiezza del bacino di utenza”*, di *“incongruità in sede attuativa in grado di comportare disagi organizzativi eccessivi sia per la popolazione, sia per il servizio giustizia”* (All. 8 pag. 10 fasc. lav. ric. introd.).
125. Di qui un **indice del possibile superamento dei limiti di ragionevolezza** e dei margini di discrezionalità riservati al Governo, e comunque di un’interpretazione non conforme a Costituzione della norma dell’art. 1 c. 2 lett. b) della L. 148/2011 nella parte in cui richiede di tener conto delle specificità territoriali del *bacino di utenza anche con riferimento alla situazione infrastrutturale*.
126. Di dubbia ragionevolezza inoltre, è la mancata considerazione dell’agevole contemperamento di interessi fra gli obiettivi di minimo dimensionamento degli uffici e di tutela dei diritti costituzionali che avrebbe potuto e dovuto realizzarsi attraverso l’esercizio del potere, pur conferito al Governo, di ridefinire i confini dei Circondari contigui in modo da realizzare l’ampliamento del Circondario di Sulmona sino alle dimensioni ritenute compatibili con le indicate ragioni di efficienza (come peraltro effettuato per altri tribunali).



127. Tale è il rilievo anch'esso sollevato nel medesimo parere del CSM ove, subito dopo l'osservazione sulle eccessive distanze, si fa presente che il Governo *"sembra tuttavia non aver pienamente valorizzato la possibilità che il delegante gli aveva concesso di una rimodulazione di territori degli Uffici sopprimendi con aggregazione e riattribuzione a questi ultimi di porzioni di circondari di Uffici che manterranno la propria esistenza"* (All. 8 pag. 10 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo), soluzione quest'ultima che, nel caso di Sulmona, sarebbe stata di facilissima attuazione, oltre che rispondente ad evidenti ragioni di riequilibrio territoriale, attraverso l'inclusione nel suo Circondario di Comuni appartenenti al suo comprensorio geografico ma attualmente inclusi nel Circondario di altro Tribunale da essi più distante.
128. Ma doverosa, conclusivamente, è la considerazione che, anche in assenza di ampliamento, è proprio l'opzione della conservazione, in ogni caso e *"comunque"*, la soluzione, coerente con la gerarchia dei valori costituzionali, più volte raccomandata dal CSM in tutti gli studi, risoluzioni e pareri espressi in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

20 - La Relazione del CSM al Parlamento sullo stato della Giustizia dell'anno 1996 - necessità che l'accessibilità del presidio giudiziario sia "assicurata comunque" - la Risoluzione del 13 gennaio 2010

129. Particolarmente importante nella ricostruzione storico sistematica della Legge Delega è la raccomandazione presente nella Relazione sullo stato della giustizia dell'anno 1996 (all. 6 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo), documento quest'ultimo ampiamente richiamato nella Relazione del Gruppo di Studio Ministeriale (all 5 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo).
130. In detta raccomandazione il CSM, dopo aver richiamato in più parti, nell'illustrazione dei *tre ordini di priorità* posti a base della proposta, il principio di **accessibilità** della sede giudiziaria (*1 omogeneità della domanda di giustizia, 2 riequilibrio dell'offerta di giustizia, in relazione ai livelli di prestazione e all'accessibilità alla sedi giudiziarie, 3) vincolo geografico al fine di garantire l'accessibilità alle sedi giudiziarie*) segnala a chiare note, nell'illustrazione del terzo ordine di priorità, l'esigenza di tener conto *"dei flussi di spostamento sulle reti infrastrutturali esistenti con la necessità di assicurare comunque presidi giudiziari, ad esempio nei tribunali siti nell'arco alpino, dotandoli di idonee attrezzature e risorse"* (Parte I, par. 3.4 All. 6 fasc. ricor. Pag. 10).
131. Nello stesso senso è la Risoluzione del CSM del 13 gennaio 2010 par. 2.4 (All. 7 pag. 5 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo) in cui il precedente passaggio è integralmente riportato; così infine è il parere, già segnalato e da ultimo espresso dal CSM sullo schema di decreto in data 9 luglio 2012 ove si segnala che *"tuttavia in taluni casi, la distanza chilometrica tra il nuovo Tribunale di riferimento e i comuni del circondario più lontani da questo è particolarmente elevata in termini spaziali e di tempi di percorrenza"* (All. 8 pag. 10 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo).
132. Di particolare rilievo nei due primi documenti è l'uso dell'avverbio **comunque** (*"assicurare comunque"* la presenza dell'ufficio: *idest* anche a costo del sacrificio di altri interessi) e di chiaro significato, nell'ultimo parere, l'uso dell'avversativo **tuttavia**, a segnalare l'invito (dal Governo non accolto) ad una rettifica cui appariva condizionata la piena adesione allo schema di decreto .



133. Da tali pareri si ricava la chiara indicazione, presente negli studi e nelle raccomandazioni nel cui solco è stata emanata la l. 148/2011, che, nel conflitto con le finalità di efficienza o risparmio, sia il principio di **ragionevole accessibilità** della sede giudiziaria di prima istanza (in cui si formano le prove e si definiscono il *thema* e le posizioni processuali anche per le fasi successive) che debba **comunque** prevalere, quale corollario, e **proiezione sul territorio**, dei principi degli artt. 3, 24 c. 1 e 2 e 111 c. 2° della Costituzione in relazione alla consolidata giurisprudenza costituzionale che equipara l'estrema difficoltà nell'esercizio del diritto alla lesione del diritto stesso.
134. Se ne ricava l'appartenenza di tale **raccomandazione** - specie in considerazione della profonda influenza della Relazione del 1996 sui contenuti della riforma- **alla ratio stessa della Delega** quale si ricava dalla sua interpretazione conforme a Costituzione e dalla ricostruzione storica del suo contenuto.
135. Su tali premesse il collegio ritiene che:
- l'intrinseca rilevanza delle distanze dalla sede accorpante, nella particolare situazione del Circondario del Tribunale di Sulmona e delle caratteristiche montuose del suo territorio;
 - l'importanza delle raccomandazioni, disattese dal Governo, presenti nella Relazione del CSM dell'anno 1996, nella Risoluzione del CSM dell'anno 2010, nella relazione del Presidente della Corte d'Appello dell'Aquila e nel successivo parere del CSM dell'anno 2012;
 - il riconoscimento, presente nello stesso allegato tecnico allo schema di decreto legislativo, dell'*effettiva esistenza* delle segnalate *difficoltà di collegamento*;
- costituiscano **indici sintomatici della violazione** da parte del Governo del **limite di ragionevolezza** connotato alla Delega e al **rispetto dei diritti** inviolabili al ricorso **alla tutela giurisdizione** e di **difesa**; diritti il cui esercizio è reso **estremamente difficoltoso** e tale, per gli oneri imposti, da rendere notevolmente **sperequata** la posizione di quanti risiedono nei **comuni più lontani** rispetto a quella di coloro che risiedono **in prossimità della sede**.
136. Speculare, inoltre, alla violazione del limite di ragionevolezza posto a protezione di tali diritti è la violazione, nei riguardi degli attuali ricorrenti, dell'**identico limite** posto a protezione del principio di cui all'art. **35 Cost.**
137. Il complesso di tali considerazioni rende non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme degli artt. 1, 2 e 3 d. lgs. 155/2012, con le allegate tabelle, nella parte in cui prevedono la soppressione del Tribunale di Sulmona e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sulmona -nonché degli artt. 1 e 2 d. lgs. 156/2012, con le allegate tabelle, nella parte in cui prevedono la soppressione dell' Ufficio del Giudice di Pace di Castel di Sangro -in relazione all'art. 76 e 77 della Costituzione, per violazione delle norme dell'art. 1 comma 2° della l. 148/2012- nella loro interpretazione conforme agli artt. dell'art. 3, 24 commi 1 e 2, 35 e 111 commi 1, 2 e 3 della Costituzione (salvo il rilievo officioso della Corte sulla legittimità costituzionale delle norme della stessa l. 148/2012).

21 - La prevalenza accordata ai fini di risparmio o efficienza rispetto al rischio di lesione di diritti inviolabili - violazione del principio di solidarietà - art. 2 Cost.

138. Va a questo punto segnalato il pericolo insito nel modello assiologico che emerge dal più volte richiamato passaggio dell'allegato tecnico alla *Relazione*



Illustrativa – emblematico di una percezione dell'ordine costituzionale in parte dimentica del fondamentale **principio di solidarietà** di cui all'art. 2 Cost.- ove si consideri la gravità delle conseguenze che deriverebbero dalla sua generalizzata riproposizione in altri settori in cui fossero in gioco diritti inviolabili (*"le difficoltà di accesso al presidio sanitario, seppur effettivamente presenti, non giustificano da sole la conservazione di un ospedale davvero troppo piccolo"*; *"le difficoltà degli anziani, dei disabili etc., seppur effettivamente presenti, non giustificano da sole la conservazione di istituti, quali le pensioni di anzianità, malattia, o di accompagnamento, davvero troppo onerosi"*; *"le difficoltà della popolazione carceraria, sebbene effettivamente presenti, non giustificano da sole l'adozione di misure economicamente davvero troppo onerose"* etc.).

139. Il **pericolo di lesione di diritti inviolabili** segna in tutti questi casi la **soglia di minima garanzia** al di sotto della quale la protezione imposta dall'ordinamento costituzionale esige che la struttura pubblica, l'istituto giuridico o l'intervento infrastrutturale, siano **assicurati comunque** dovendo in siffatte ipotesi lo Stato "comunque" farsi carico dell'eventuale maggiore spesa imposta da tali strutture e interventi, in adempimento del dovere di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione nella parte in cui *lega... anche la collettività al singolo* (Corte cost. sentenza, 18 aprile 1996, n. 118).
140. Su tali premesse, richiamato il fondamentale principio di solidarietà, il collegio rileva la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. 155/2012, con le tabelle allegate, e degli artt. 1 e 2, con le allegate tabelle, nella parte in cui sopprimono gli uffici cui sono attualmente assegnati i ricorrenti, per violazione della Delega (art. 76 e 77 Cost.) nella sua interpretazione conforme al principio di solidarietà espresso nell'art. 2 Cost. (salvo il rilievo officioso della Corte sulla legittimità costituzionale delle norme della stessa l. 148/2012).

22 - Illegittimità dei medesimi articoli dei decreti legislativo 155 e 156 del 2012 per violazione della Delega, in riferimento alla norma dell'art. 1 comma 2° lett. b. l. 148/2012, nella parte in cui esige di tener conto della totalità dei dati relativi alla specificità territoriale del bacino di utenza in riferimento alla situazione infrastrutturale - omessa individuazione e applicazione dei criteri obiettivi e omogenei di valutazione di tali dati.

141. Le precedenti considerazioni sul superamento dei **limiti di ragionevolezza** entro i quali il Legislatore Delegato avrebbe dovuto esercitare la propria discrezionalità nella valutazione delle distanze e dei costi di spostamento degli utenti vanno incontro alla difficoltà, insita in ogni criterio elastico, di individuare, nel concreto, il limite oltre il quale distanze e tempi di percorrenza possano ritenersi o presumersi incompatibili con l'esercizio non estremamente difficoltoso e sperequato del diritto di difesa e alla tutela giurisdizionale.
142. Se il buon senso può indurre i più a ritenere non superabili distanze che impongano tempi di percorrenza, dalla località più lontana, di oltre un'ora, o un'ora e quindici minuti, col mezzo più veloce, ovvero di oltre un'ora e 30 minuti col mezzo pubblico (dati che potrebbero essere accolti come criteri di ragionevolezza), la particolare delicatezza della materia, riguardante aspetti strettamente legati a diritti inviolabili, può esigere l'individuazione *ex ante* di limiti formali all'esercizio della discrezionalità riservata al Governo o di criteri obiettivi di individuazione di detti limiti.



143. A tale esigenza era ispirata la Legge Delega la quale aveva delegato il Governo a elaborare **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.**
144. La discrezionalità in tal modo riservata al Governo aveva assunto contenuti più o meno ampi a seconda della maggiore o minore elasticità e ampiezza di significati dei termini utilizzati per l'indicazione degli aspetti o dati, di cui il Governo avrebbe dovuto **tener conto**; discrezionalità più ristretta per l'aspetto dell'estensione territoriale (riconducibile al solo dato della superficie chilometrica), di poco più ampia per l'aspetto del numero degli abitanti (riconducibile ai soli dati della popolazione residente o di quella anche temporaneamente dimorante, per ragioni di studio, turismo etc.), massima per gli aspetti relativi ai carichi di lavoro, al tasso di impatto della criminalità organizzata, e alle specificità territoriali del bacino di utenza e della situazione infrastrutturale, in relazione alle quali i dati significativi sono molteplici e vanno dalle distanze stradali, ferroviarie, o marittime, alle altitudini, ai tempi di percorrenza, alla presenza di strutture penitenziarie, portuali, o di aree protette etc.
145. All'interno di tale discrezionalità non poteva tuttavia essere compreso anche il potere di omettere totalmente la valutazione di taluni degli aspetti di cui **tener conto**, risolvendosi detta omissione in una sostanziale **riscrittura o parziale abrogazione della Legge Delega** nella parte in cui prescrive la valutazione di quegli aspetti, ovverossia in una violazione della Delega non *in minus*, per parziale attuazione della stessa, ma in senso proprio risolvendosi detta omissione nella mancata osservanza di un preciso **limite** all'esercizio della Delega tracciato attraverso l'imposizione di un ulteriore onere di valutazione, coesistente alla *ratio* della medesima.
146. Per tale ragione il Legislatore aveva voluto che, in relazione alla totalità degli aspetti indicati (quali dati di realtà di cui *tener conto*), venissero elaborati e utilizzati **criteri oggettivi e omogenei** di valutazione, atti a contenere l'esercizio della delega entro margini verificabili di discrezionalità.
147. Su tali premesse la discrezionalità del Governo nell'esercizio della delega avrebbe dovuto svolgersi attraverso i momenti:
- della scelta, all'interno di ciascun aspetto indicato, dei dati pertinenti ai fini di risparmio ed efficienza indicati nella Delega nella sua interpretazione conforme a Costituzione; il tutto attraverso l'individuazione, ove possibile, della classe o sottoclasse di **dati significativi** riducibili ad entità discrete suscettibili di valutazioni secondo criteri obiettivi e omogenei (superficie del circondario -popolazione residente, popolazione dimorante per ragioni di studio turismo-sopravvenienze totali, sopravvenienze annuali -organico di magistrati, carico di lavoro annuo, carico di lavoro complessivo - distanze stradali, distanze ferroviarie, tempi di percorrenza - numero di reati pendenti per reati ex art. 416 bis, numero di misure coercitive, preventive etc); a tal fine si segnala, quale esempio di corretta valutazione obiettiva degli aspetti indicati nella Delega, l'individuazione da parte del Gruppo di Studi ministeriale, in relazione agli aspetti, previsti nella Legge, del **carico di lavoro** e delle **sopravvenienze**, della classe o sottoclasse di dati pertinenti costituita dal **numero di magistrati in organico**, dati questi ultimi **non indicati nella Legge**, ma ritenuti utili nel corretto esercizio discrezionale



- dei poteri delegati, per la valutazione con criteri obiettivi e omogenei degli aspetti del *carico di lavoro* e dell'*indice delle sopravvenienze*;
- b. della successiva individuazione dei limiti discreti, minimi o massimi, ritenuti significativi in relazione alle classi di dati previamente individuate (il numero di 363.769 abitanti è stato quello individuato dal Gruppo di Studio per la popolazione residente; 18094 per le sopravvenienze totali medie, 20 per l'organico di magistrati, 638,4 per l'applicazione del carico di lavoro annuo);
 - c. dell'applicazione di tali *criteri obiettivi e omogenei* ai dati di ciascun tribunale risultanti dalle statistiche ministeriali e da altre fonti ufficiali;
 - d. dell'individuazione del **criterio di graduazione di tali dati**, da seguire secondo l'ordine dei valori costituzionali e le finalità della legge.
148. Va quindi osservato che, dall'esame della relazione del Gruppo di Studio Ministeriale e della Relazione illustrativa allo schema di decreto, risulta che tale procedimento è stato solo parzialmente seguito e solo per taluni dati.
 149. Così è stato per i dati riguardanti la *superficie*, la *popolazione*, le *sopravvenienze* e i *carico di lavoro*, per i quali sono stati esattamente indicati, sia le sottoclassi di dati prescelte, sia i parametri minimi di valutazione al di sotto dei quali i tribunali sono stati considerati tutti "sopprimibili" (superficie 1.826 km²; popolazione media = 363.769 abitanti, sopravvenienze totali medie = 18094, organico di magistrati -sottoclasse enucleata per la valutazione dei *carichi di lavoro*- = 20 unità, carico di lavoro annuo = 638,4).
 150. Non così per i dati riguardanti *le specificità territoriali anche con riferimento alla situazione infrastrutturale* e il *tasso di impatto della criminalità organizzata*, per i quali nessun'individuazione di classi di dati discreti risulta esser stata compiuta, né alcun parametro elaborato, essendo stati detti aspetti arbitrariamente **degradati** al rango di **criteri valutativi succedanei** potenzialmente **abbinabili** al criterio delle unità di **organico** ("*tale criterio [organico di 20 magistrati]*", si legge a pag. 5 della Relazione Illustrativa allo schema di decreto legislativo "*pur apparendo il più residuale (in quanto derivato dall'analisi dei criteri provinciali previsti dalla legge delega) tra quelli adottati dal gruppo di studio, può essere condiviso, laddove ad esso possano abbinarsi **criteri valutativi succedanei** come quelli della situazione infrastrutturale o del tasso di impatto della criminalità organizzata*" - All. 9 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo).
 151. Si tratta di *modus procedendi* adottato sulla base dell'erronea distinzione fra dati "*oggettivi*" (impropriamente definiti "*criteri*") -circoscritti, secondo tale studio, unicamente al *numero di abitanti*, alle *sopravvenienze* e ai *carichi di lavoro* (poi integrati con il dato della *superficie territoriale*)- e dati o "*elementi*", impropriamente definitivi "*valutativi*", riguardanti le *specificità territoriali del bacino di utenza*, e il *tasso di impatto della criminalità*.
 152. In tal modo il Gruppo di studio ha **confuso il criterio di valutazione** -che avrebbe dovuto essere sempre **oggettivo e omogeneo** - con l'**oggetto** di tale valutazione che avrebbe dovuto riguardare la totalità degli aspetti di cui *tener conto*; ciò attraverso l'enucleazione, come si è detto, dai molteplici dati riconducibili in ciascuno degli aspetti indicati nella Delega, di quei dati, discreti e computabili, che sono suscettibili di valutazione obiettiva (così come fatto con l'organico dei magistrati); a partire quindi, per quel che riguarda la situazione infrastrutturale, dai dati, di indubitabile e incontestabile oggettività e computabilità, della **distanza chilometrica** e dei **tempi di percorrenza**, di cui del tutto arbitrariamente risulta **omessa qualsiasi considerazione**.



153. A causa di tale supposta non obiettività (illogicamente negata si ripete anche a dati, discreti e computabili, come quelli delle distanze chilometriche e dei tempi di percorrenza) tali dati sono stati:
- dapprima dichiaratamente **esclusi dalla valutazione del Gruppo di studio** per essere riservati ad una *“ulteriore fase di correzione”* (all. 5 pag. 23 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo)
 - in seguito **arbitrariamente degradati**, nella Relazione Illustrativa allo schema di decreto legislativo, al rango di **criteri succedanei**;
 - infine, e per conseguenza, **circoscritti al solo il tasso di impatto della criminalità organizzata** (pag. 7 - 8 Relazione illustrativa All. 9 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo) **senza alcuna considerazione** (in nessuno dei documenti governativi) per quelli delle **specificità territoriali** e della **situazione infrastrutturale del bacino di utenza**, e ciò neppure (si ripete ancora) per quei dati, come la **distanza chilometrica** o i **tempi di percorrenza** di più **evidente e incontestabile obiettività**.
154. Alle pagine da 4 a 7 della Relazione Illustrativa si legge quindi come il Governo:
- abbia dapprima ordinato e applicato, quali **filtri successivi** (pag. 4), i dati della *popolazione media* (345.606 abitanti), *delle sopravvenienze medie* (18.095), *dell' organico di magistrati* (28 unità di magistrati) e *del carico di lavoro annuo* (638,4 - 647,1), in tal modo escludendo dalla soppressione i vari tribunali non provinciali via via intercettati da tali filtri;
 - abbia poi ridotto al numero di **20** il filtro delle **unità di magistrati** (dato come si è visto non direttamente previsto dalla Delega ma correttamente ricavato come sottoclasse rilevante all'interno delle classi di dati riconducibili ai *carichi di lavoro e all'indice delle sopravvenienze*);
 - abbia quindi ritenuto di poter **semplicemente abbinare a tale ultimo filtro** i dati, dal Governo stesso definiti *“criteri valutativi succedanei”* della *“situazione infrastrutturale* o [alternativamente] *del tasso di impatto della criminalità organizzata”* ;
 - abbia infine ritenuto **di poter optare**, fra i due **supposti criteri valutativi** (facoltativamente e alternativamente utilizzabili a suo parere), per il solo criterio della tasso di impatto della criminalità organizzata in tal modo **escludendo totalmente** dalle proprie valutazioni la considerazione, imposta dalla Delega delle **specificità rilevanti e della situazione infrastrutturale del bacino di utenza** (*idest* delle classi di dati riconducibili a tali aspetti) relegate al rango di criterio **succedaneo** secondario.
155. Da ultimo il Consiglio dei Ministri n. 42 del 10 agosto 2012 ha ritenuto di escludere dal testo definitivo del decreto legislativo i tribunali di Caltagirone, Sciacca, Castrovillari, Lamezia Terme, Paola e Cassino, tutti con la motivazione della necessità di *“mantenere i presidi giudiziari nelle aree ad alta infiltrazione di criminalità organizzata”* (così nel sito ufficiale del Governo Italiano, in [http://www.governo.it / Governo/ ConsiglioMinistri/ dettaglio. asp? d=68969](http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=68969)) con evidente riferimento anche in tal caso al **solo criterio del tasso di impatto della criminalità organizzata**.
156. In tal modo il Governo, **omettendo** ogni valutazione delle specificità territoriali e della **situazione infrastrutturale**, **non si è attenuto** alle premesse del Legislatore Delegante sulla necessità di valutare sulla base di criteri obiettivi e omogenei la totalità degli aspetti dallo stesso Legislatore Delegante prescritti, così **sottraendosi al procedimento logico** che da quelle premesse sarebbe dovuto seguire e di fatto **riscrivendo in senso ampliativo** parte della Delega ricevuta.



157. Ciò è avvenuto sulla base del triplice erroneo convincimento a) di non poter esprimere valutazioni obiettive sui dati offerti dalle specificità territoriali e dalla situazione infrastrutturale, b) di poter relegare tali dati al rango di **criteri secondari "sucedanei"** semplicemente abbinabili a taluni dei dati (organico magistrati) estratti per la valutazione delle classi di dati riconducibili al *carico di lavoro* e c) di poter **optare** per l'**una** o l'**altra** classe di dati escludendo totalmente la considerazione di quelli relativi alle *specificità territoriali e alla situazione infrastrutturale*.
158. Di qui l'esercizio di una discrezionalità più ampia di quella conferita dal Delegante, in quanto non circoscritta all'individuazione, da compiere *ex ante*, dei dati e criteri obiettivi e omogenei di valutazione della totalità degli aspetti indicati - tutti allo stesso modo conformativi della delega - ma di fatto **estesa** ad un **potere di scelta**, non conferita dal Delegante, degli stessi aspetti da considerare e di quelli da trascurare (come all'interno di un "campionario" di prodotti da acquistare o scartare).
159. Ne è seguita una valutazione complessiva **monca dei dati territoriali** ed infrastrutturali e per tale ragione necessariamente inadeguata ad una riforma finalizzata, viceversa, proprio alla *riorganizzazione della distribuzione degli uffici sul territorio*; inadeguatezza puntualmente rilevata dal CSM, nel parere del 9 luglio 2012 con l'osservazione, già più volte citata, dell' "**assenza di sicuri elementi conoscitivi circa una effettiva applicazione, ai fini dei disposti accorpamenti, dei criteri della distanza chilometrica e dell'ampiezza del bacino di utenza**".
160. Ma ne è seguita anche una **violazione** delle **attribuzioni del Parlamento** poiché il Governo, pretermettendo alcuni dei principi e criteri direttivi fissati dalla Legge Delega, si è auto-investito del potere, ad Esso non spettante, di **modificare o scegliere** i principi e **criteri direttivi** entro i quali, a termini dell'art. 76 Cost., il Legislatore Delegante aveva inteso delimitare l'esercizio della Delega ad Esso conferita.

23 - Valutazione non contestuale dei dati - mancato bilanciamento e graduazione degli stessi secondo l'ordine dei valori costituzionali - violazione della ratio interna alla Delega - essenzialità dei dati inerenti al territorio.

161. Ulteriore non meno grave errore metodologico è dato dalla valutazione non contestuale e comparativa della totalità degli aspetti previsti nella Delega, avendo il Gruppo di Studio ritenuto possibile la riserva, ad una fase successiva, della valutazione (peraltro mai avvenuta per quel che riguarda le specificità territoriali) dei c.d. *elementi valutativi*, in tal modo attribuendo una sostanziale priorità, non rispondente alla delega né alla gerarchia dei valori costituzionali, agli unici dati stimati con criteri obiettivi.
162. Di qui la violazione da parte del Governo, che tale impostazione di fondo non risulta aver modificato, di un'essenziale prescrizione della Delega, necessaria, da un lato a contenerne l'esercizio entro limiti obiettivi e verificabili, dall'altro ad assicurare la valutazione di aspetti, come quelli delle **distanze** e delle **caratteristiche territoriali**, che, in una riforma finalizzata alla razionale *distribuzione degli uffici sul territorio*, rispettosa del diritto alla tutela giurisdizionale, ineriscono alla *ratio* e al **nucleo essenziale della Delega** quali elementi **conformativi** della medesima.
163. Su tali premesse il Tribunale ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, da essa rilevata d'ufficio, nei medesimi articoli sopra indicati, in relazione all'art. 76 Cost., nella parte in cui, in



violazione della delega, stabiliscono la soppressione del Tribunale di Sulmona e della relativa Procura della Repubblica e dei Giudici di Pace di Pratola e Castel di Sangro in assenza di ogni criterio obiettivo di valutazione dei dati riguardanti le specificità territoriali.

24 - Illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. 155/2012 in relazione agli artt. 76 e 77 della Cost. per violazione della norma dell'art 1 comma 2 lett. f) della legge delega nella sua interpretazione conforme agli artt. 3, 24 commi 1, 2, 111 c. 2 e 3 e 97 comma 1 Cost.

164. Ulteriori violazioni, rilevate d'ufficio dal collegio, sono quelle degli artt. 76 e 77 Cost. ravvisabili nelle medesime norme sopra indicate del d.lgs. 155/2012 per violazione della Delega in relazione all'interpretazione - conforme agli artt. 3, 24 c. 2. 111 c. 2 e 97 Cost. - della norma dell'art. 1 comma 2 lett. f) della l. 148/2011 ove prescrive *"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"* (c.d. regola del tre).
165. Nella Relazione del Gruppo di Studio Ministeriale si segnalano *"le incongruenze che scaturiranno in termini di distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio dall'applicazione dell'ora richiamata regola"* la quale peraltro *"soffre già di significative ed ingiustificate eccezioni"* (all. 5 pag. 12 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo).
166. Va quindi osservato che a tale rilievo non ha fatto seguito alcuna revisione dell'interpretazione che quelle *"incongruenze"* avrebbe determinato e che quelle *"significative e ingiustificate eccezioni"* avrebbe confermato, nessuna ricerca sulla *ratio* sottostante atta a consentire una diversa interpretazione della norma, immune da tali vizi e idonea a consentirne l'applicazione a situazioni identiche allo scopo di evitare le altrimenti insuperabili disparità di trattamento.
167. Ne è seguito l'**acritico recepimento** da parte del Gruppo di Studio **delle incongruenze da esso stesso rilevate**, le quali, per tale via, sono state integralmente **riprodotte nella norma finale**.
168. Di qui la violazione della Delega conferita al Governo per non aver interpretato, conformemente a Costituzione, in relazione agli artt. 3, 24, 111 e 97 Cost., la disposizione dell'art. 1 comma 2 lett. f) L. 148/2011 per l'irrazionalità e le evidenti disparità di trattamento cui la norma stessa avrebbe dato luogo fra residenti in territori diversi (salvo il rilievo officioso della Corte sulla legittimità costituzionale delle norme della stessa l. 148/2012).
169. Per quel che riguarda il Tribunale di Sulmona, le disparità di trattamento derivanti da siffatta interpretazione della disposizione -con l'irrazionalità che ne consegue nella distribuzione degli uffici sul territorio- sono di immediata evidenza al semplice esame della *cartina geografica* - che dovrebbe costituire il punto di partenza di ogni studio sulla *geografia giudiziaria*- in particolare all'esame della cartina geografica dell'Italia Centrale (All 6 fasc. lavoratori in sede di reclamo; pag. 64 All. 1 fasc. lavoratori in sede di ricorso).
170. Da essa si ricava come il Tribunale di Sulmona sia posto al centro, quasi geometrico, di un territorio (corrispondente all'intera metà meridionale della Regione Abruzzo) avente una superficie di oltre **6.600 km² (4991 km² considerando i soli tribunali soppressi)**, popolazione complessiva di **407.663 abitanti**, notevoli distanze ed elevate altitudini, destinato, secondo il decreto legislativo 155 del 2012, a rimanere totalmente **privo di Tribunali**; territorio



- tuttavia confinante con quello del Distretto di Corte d'Appello di **Campobasso**, di minore estensione (**4438 km²** quadrati), minore popolazione complessiva (**314.560 abitanti**), minori distanze e altitudini, ma per il quale è prevista la conservazione di tutti gli **attuali tre Tribunali**, taluni peraltro assai più piccoli e vicini fra loro di quelli soppressi nella Regione Abruzzo, e rispetto ai quali, gli antichi legami, anche amministrativi, neppure consentono di individuare rilevanti differenze economiche o storico culturali atte a giustificare una così evidente disparità di trattamento.
171. Non diversa è la situazione del Distretto di Caltanissetta in cui, su una superficie minore (4664 km) rispetto a quella dell'Abruzzo meridionale, abitata da popolazione complessiva di poco superiore (422.097), sono previsti tre tribunali. Così anche nel Distretto di Messina, con maggiore popolazione (640.673) ma superficie assai minore (2.948 km) anch'esso destinato a conservare tre tribunali e così ancora nel Distretto di Reggio Calabria con maggiore popolazione (547.897) ma superficie minore (3.183 km²).
172. Di qui l'evidente disparità di trattamento rispetto ai residenti nei territori dell'Abruzzo meridionale.
173. Sul punto il collegio osserva che detta disparità non è necessariamente legata al testo della legge Delega potendo la stessa essere superata attraverso un'interpretazione, conforme a Costituzione, che avesse ravvisato, nella disposizione dell'art. 1 c. 2 lett. b) l. 148/2011, un criterio di minima densità di uffici sul territorio (e quindi di minima accessibilità agli uffici giudiziari), da applicare, secondo la lettera della norma, ai più piccoli distretti, e secondo la *ratio* della norma, ai territori in cui siano ravvisabili condizioni non apprezzabilmente diverse (criterio che avrebbe determinato la conservazione di almeno 3 uffici giudiziari su superfici comprese fra i 2900 e i 4600 km² come quelle dei più piccoli distretti di Corte d'Appello).
174. A conferma di tale interpretazione non sembra arbitrario attingere informazioni -utili alla ricostruzione storico sistematica della norma- da qualificate riviste giuridiche in grado di illustrare la finalità che nel concreto furono alla base della sua formulazione da parte dell'allora Ministro in carica. Si ricava da tali informazioni, costituenti dato notorio, che il Ministro in carica ebbe ad esplicitare la *ratio* della norma proprio con la necessità di evitare un'eccessiva rarefazione di uffici giudiziari tale da determinare per i residenti in taluni comuni montani accentuate difficoltà di accesso alla sede giudiziaria; in particolare le difficoltà di accesso dei *"paesini di montagna i cui abitanti, per recarsi al tribunale del capoluogo, sono costretti a fare diverse ore di macchina"* (così sul sito di un importante rivista giuridica <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/guidaAlDiritto/civile/civile/primiPiani/2011/09/nitto-palma/> ove leggesi: *"L'Anm ritiene di doversi lamentare di alcuni punti di questa riforma» in particolare quando «sostiene di trovare anomala la presenza di tre tribunali in un distretto». «Ma si vuole rendere conto l'Anm che. ..nel fare questo tipo di riforma dobbiamo sì privilegiare l'efficienza ma non dobbiamo mai sacrificare l'esigenza del bacino di utenza della giustizia... verificare se nei vari distretti le situazioni geografiche e infrastrutturali non impongano di privilegiare le esigenze della gente, in taluni casi eccezionali, rispetto ad altre esigenze» Nitto Palma fa l'esempio di paesini di montagna i cui abitanti, per recarsi al tribunale del capoluogo, sono costretti a fare diverse ore di macchina: «dovrei forse togliere lì il tribunale?»).*
175. Si tratta di volontà -perfettamente collimante con le raccomandazioni più volte espresse dal CSM sulla necessità di **"conservare comunque il presidio giudiziario ad esempio nei tribunali dell'arco alpino"**- dalla quale è ricavabile



- l'unica *ratio*, conforme a ragione e Costituzione, in grado di dare senso logico alla previsione, intesa a limitare l'eccessiva rarefazione di uffici sul territorio, e ad evitare le incongruenze e ingiustificate disparità di trattamento evidenziate nella stessa relazione del Gruppo di Studio Ministeriale.
176. Dal suo riconoscimento sarebbe derivata la conservazione, nella parte meridionale della Regione Abruzzo, di un numero di uffici giudiziari quanto meno non inferiore a quello della Regione Molise o di altri piccoli Distretti; tale comunque da assicurare livelli di accessibilità alla sede giudiziaria da parte dei più lontani comuni non peggiori e comunque non irragionevolmente peggiori di quelli dei centri di tali Distretti.
177. Da ultimo va osservato che tale funzione della norma -intesa quale limite alla riduzione degli uffici giudiziari ovvero quale criterio di minima densità territoriale- è stata perfettamente riconosciuta dallo stesso Gruppo di Studio Ministeriale il quale vi ha ravvisato una "*funzione di contenimento della riduzione degli uffici giudiziari*" (pag. 22 Relazione Gruppo di Studio), riconoscimento cui tuttavia non è seguita la (logica) applicazione di tale funzione alla totalità delle situazioni analoghe, ma al contrario la considerazione della stessa "*quale parametro giudiziario di **modulazione territorialmente differenziata, i.d. distrettuale***" (limitato in altre parole al solo ambito distrettuale). Di qui una disciplina differenziata che, nella rilevata assenza di ragioni atte a giustificarla, stante l'affermazione delle "*incongruenze*" che ne sarebbero derivate, rende evidente e quasi dichiarata l'irrazionalità dell'interpretazione seguita con le disparità di trattamento che ne sarebbero derivate.
178. Ovvio infatti che dette **incongruenze** e disparità di trattamento non possano consistere in una sorta di **eccesso di garanzia** accordata ai residenti nei territori favoriti (come traspare dal passaggio della relazione del Gruppo di Studio) ma unicamente nel difetto di garanzia che, al confronto coi primi, risulta offerto ai residenti nei territori restanti, atteso che la garanzia minima riconosciuta dal Legislatore non è sindacabile da autorità diverse dal Legislatore stesso mentre sindacabile è il mancato riconoscimento di identica garanzia a situazioni identiche o caratterizzate da differenze irrilevanti ai fini di giustizia.
179. Di qui l'evidente (e in certo senso voluta) irrazionalità e disparità di trattamento insite nella norma di cui agli artt. 1, 2 e 3 d. lgs. 155/2012 con la violazione che ne deriva della norma di cui all'art. 1 c. 2 lett. f) della L. 148/2011 nella sua interpretazione conforme a Costituzione in relazione ai principi di cui agli artt. 3, 24 c. 1 e 2, 111 c. 2 e 97 Cost. (salvo il rilievo officioso della Corte sulla legittimità costituzionale della stessa citata norma della l. 148/2012).
180. Su tali premesse il Tribunale ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, da essa rilevata d'ufficio, degli articoli sopra indicati, nella parte in cui stabiliscono la soppressione del Tribunale di Sulmona e della relativa Procura della Repubblica in violazione dell'art. 1 comma 2 lett. f). l. 148/2011 nella sua interpretazione conforme ai principi degli artt. 3, 111 c. 2 e 97 Cost.

25 - Illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs 155/2012, con le allegate tabelle, per violazione degli artt. 76 e 77 Cost. in relazione alla norma dell'art 1 comma 2 lett. a) L. 148/2011, nella sua interpretazione conforme ai principi degli artt. 3, 24, 111 e 97 Cost.



181. A identica *ratio* è ispirata la previsione del comma 2 lett. a) della legge delega di garantire la “*permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia*”.
182. Gli studi da cui è scaturita, ed in particolare le raccomandazioni contenute nella Relazione dell’anno 1996, rendono evidente come lo scopo della previsione non sia da riferire al **dato burocratico** della coincidenza della sede di Tribunale con la sede delle circoscrizioni provinciali, ma al **dato geografico del territorio provinciale** e al fine di evitare aggregazioni territoriali troppo ampie capaci di pregiudicare “*l’accessibilità degli utenti al servizio giustizia sul territorio*”.
183. Tale è il senso del riferimento contenuto nella Relazione dell’anno 1996, ove si afferma la necessità di “*aggregare i circondari in base al vincolo geografico, prendendo in considerazione i soli accorpamenti di circondari appartenenti ad una medesima provincia, al fine di garantire l’accessibilità al servizio giustizia*” (All. 6, pag. 10 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo). Ma tale è anche il tenore della disposizione della Delega, la quale, con l’espressione “*ferma la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari ...*” rende chiara la volontà del Potere Delegante di introdurre con essa, **non una regola generale** basata sul requisito dell’essere il tribunale ubicato in città capoluogo, **ma un’eccezione** ad altra regola generale (costituita dai criteri di cui alla lett. b), cioè un limite agli accorpamenti atti ad evitare la creazione di circondari troppo ampi (pluriprovinciali) incompatibili con il fine della ragionevole “*accessibilità degli utenti al servizio giustizia*”.
184. È infatti quest’ultimo il significato delle parole “*ferma la necessità di...*”, espressione che è normalmente usata, non per l’enunciazione di regole generali, ma per la formulazione di eccezioni particolari (“*ferma la necessità ... salva la necessità ... salvo il caso... ferma la conservazione ...*”).
185. L’opposto significato, viceversa, è stato quello attribuito alla disposizione dal Gruppo di Studio nella cui relazione si legge (pag. 3 All. 5 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo) che “*la modalità della riduzione è indicata direttamente dal legislatore e tocca, astrattamente, tutti gli uffici non aventi sede in capoluogo di provincia... escludendo dalla riduzione alcuni uffici ... qualora ciò risulti necessario in forza dell’applicazione oggettiva e omogenea dei criteri di cui alla lett. b)*”.
186. In tal modo l’eccezione -“*ferma la ...permanenza*”-è elevata al rango di regola generale (espressiva della “*modalità della riduzione*”) e la regola generale, costituita dai criteri di cui alla lett. b), ridotta ad eccezione (“*escludendo dalla riduzione*”), il tutto in evidente contrasto con il corretto significato dei termini ma in ancor più evidente contrasto con i diversi significati subito dopo (correttamente) attribuiti alle medesime espressioni nell’interpretazione che lo stesso Gruppo di Studio ha dato della disposizione della lett. c) del medesimo comma.
187. Colpisce, come in quest’ultima disposizione le espressioni **ridurre, tenendo conto, e ferma la permanenza**, siano stavolta correttamente, ma contraddittoriamente, intese, le prime due (*ridurre... tenendo conto*), quali termini enunciativi della regola generale, la terza (*ferma la permanenza*) quale termine enunciativo dell’eccezione. La frase “*ridefinire l’assetto territoriale degli uffici requirenti non distrettuali, tenuto conto, ferma la permanenza di quelli aventi sedi presso..., della possibilità di accorpare più uffici ...,anche indipendentemente ... prevedendo che l’ufficio ... accorpante possa svolgeree che l’accorpamento sia finalizzato a esigenze di funzionalità ed efficienza che*



consentano...” è stata in tal modo correttamente intesa dal Gruppo di Studio nel senso di una *“ridefinizione degli assetti territoriali degli uffici requirenti... mediante accorpamento di più uffici ...finalizzata a perseguire esigenze di funzionalità...”* (pag. 11 della Relazione del Gruppo di Studio Ministeriale, All. 5 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo) e quindi nel senso di una prescrizione e di un criterio generale, espressi nel periodo principale: *“ridefinire l’assetto territoriale ...tenuto conto (id est mediante)”* delimitati dall’eccezione, espressa nell’inciso (dell’inciso), *“ferma la permanenza...di quelli aventi sede”*.

188. Ne è derivata un’interpretazione complessivamente contraddittoria, basata su **significati diversi** dei **medesimi termini** in vista di un risultato interpretativo che parrebbe non **ricavato dal** testo ma **ricercato nel** testo; interpretazione comunque errata nella parte riguardante la disposizione della lett. a) dell’art. 1 comma della Legge, perché contraria alla lettera e al contenuto razionale della disposizione quale si ricava dagli studi cui era ispirata.
189. Discende da tale errore interpretativo un **vizio interno all’intero impianto del d. lgs. 155/2012** tutt’altro che ininfluenza ai fini dei risultati finali, ove si consideri che l’inclusione di un dato (capoluogo di provincia) all’interno di una regola generale anziché all’interno di un’eccezione attribuisce al dato stesso un **valore paradigmatico** che al dato stesso non compete.
190. È quel che è avvenuto nella Relazione del Gruppo di studio il quale, dopo aver affermato, scambiando l’eccezione con la regola, che la *“modalità della riduzione è indicata direttamente dalla legge”* attraverso il riferimento a *“tutti gli uffici non aventi sede in capoluoghi di provincia”*, ha dedotto da tale premessa la conclusione che, ai fini della stessa individuazione dei criteri obiettivi di cui alla lett. b), *“la legge ... non avrebbe potuto non contemplare quale ipotetica discriminante il valore mediamente emergente dall’ambito degli uffici viceversa preservati dalla riduzione”* (idest dai tribunali provinciali).
191. Ne è derivato il profilo di un **“tribunale ideale”** (tale è l’espressione usata nella relazione del Gruppo di Studio) ricavato dalla **media dei dati dei tribunali provinciali** e con esso la **duplicazione** della valenza di un requisito (essere ubicato in capoluogo di provincia) che avrebbe dovuto, viceversa essere circoscritto all’interno di un’eccezione con parallela **svalutazione** dei dati di cui il Legislatore, aveva previsto invece si dovesse *“tener conto”* quale **principale criterio direttivo** nella ridefinizione dell’assetto territoriale degli uffici giudiziari (tale essendo il senso generale, non limitato ai soli tribunali non provinciali, della prescrizione di *“ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l’assetto territoriale degli uffici giudiziari”*)
192. Ma ulteriore violazione è data dal non aver neppure utilizzato in tale operazione la totalità dei dati di cui *“tener conto”* sulla base dei criteri di cui alla lett. b) -sia pure erroneamente interpretati in funzione di eccezioni al supposto principio della generale soppressione dei tribunali non provinciali- avendo il Gruppo di Studio totalmente omissivo i dati **-coessenziali** ad ogni razionale progetto di revisione della **geografia giudiziaria-** relativi al **territorio e alla situazione infrastrutturale** (sottoforma quanto meno di distanza media fra i capoluoghi di provincia) in tal modo includendo nella soppressione anche uffici che dall’applicazione del metodo da essa stessa teorizzato avrebbero dovuto risultare esclusi.



26 - Il Tribunale provinciale e i "Centri di coordinamento territoriale" nella Relazione dell'anno 1996

193. Nella ricostruzione storico sistematica della norma della lett. a) con il suo riferimento al tribunale provinciale occorre partire dalla premessa, presente nella Relazione dell'anno 1996, che *"punto di riferimento per la riorganizzazione dei tribunali è senza dubbio il territorio provinciale, considerato come parametro di imputazione della comunità"*.
194. Tale affermazione è basata sul presupposto, successivamente esplicitato, che *"il servizio giustizia si svolge tanto meglio quanto migliore è il tessuto connettivo che lo lega con il territorio circostante e la sua realtà socio-politica"*, quindi ancora una volta sul collegamento dell'ufficio con il *"territorio circostante"* ovverosia sul presupposto che detto *"punto di riferimento"* possa favorire l'applicazione dei *"criteri che hanno ispirato le direttive ... collegati agli indici di lavoro disponibili, alle condizioni socio economiche di ciascuna zona, alle possibilità di collegamento fra centri ed alla caratterizzazione strategica dei presidi giudiziari commisurata al tasso di criminalità"*.
195. Di qui la conclusione che *"si può pensare alla soppressione delle sedi dei tribunali solo in quei centri che, non essendo capoluoghi di provincia, non hanno svolto nuove funzioni di coordinamento territoriale (identificabili ad esempio nei livelli di polarizzazione urbana per servizi alle famiglie e soprattutto alle imprese, ma anche con eventuali altri indici), con la decisiva precisazione che il referente del territorio provinciale non può essere l'unico"* (All. 6 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo, pag. 9).
196. Se ne ricava il riferimento al capoluogo di **provincia** quale indicatore **formale**, ma **non esclusivo**, di un **centro di coordinamento territoriale**, da individuare in primo luogo sulla base degli **indicatori sostanziali**, costituenti essi stessi il termine della ricerca, e in secondo luogo sulla base del riconoscimento formale costituito dall'esistenza stessa del capoluogo provinciale quale presunto centro di coordinamento territoriale.
197. Perfettamente coerente con tali finalità è la struttura della norma dell'art. 1 c. 2 lett. a) e B) L. 148/2011, centrata sulla regola generale, costituita dai criteri sostanziali della lett. b), chiaramente volti al riconoscimento di quel che la Relazione del 1996 aveva definito **centro di coordinamento territoriale**, e sull'eccezione formale della lett. a), volta a garantire il rispetto del centro di riferimento, presunto *ex lege*, del capoluogo di provincia.
198. Per quel che riguarda il Tribunale di Sulmona la corretta applicazione dei criteri sostanziali e territoriali di cui all'art. 1 c. 2 lett. b) L. 148/2011 avrebbe consentito di riconoscere nella sede di Sulmona le tipiche **funzioni di centro di coordinamento territoriale** (assolte nel tempo con l'essere o l'essere stata la Città sede di Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, Ospedale, Cliniche, ASL, INPS, Comunità Montana, Consorzio di Sviluppo Industriale, sede Universitaria Distaccata, Polo scolastico, sede di Teatro, di Auditorium, Centro Interregionale di Comunicazioni, Comando Militare, Distretto Militare, Ente Provinciale di Assistenza e Beneficenza, nodo ferroviario e sede di Officina Dipartimentale FFSS), funzioni imposte dalle caratteristiche montane del territorio e dalla sua ampiezza ma, soprattutto, dalla sua **distanza dal capoluogo provinciale** dell'Aquila. Sul punto va osservato come nel concetto di **polarizzazione urbana**, usato nella Relazione del 1996, il fattore più rilevante (secondo la c.d. "analisi gravitazionale" dei centri urbani presente in gran parte della lettura scientifica) sia dato proprio dalla **distanza dai restanti poli**, atteso che l'influenza della popolazione, del reddito o degli investimenti, equiparati nella loro complessità al concetto fisico di "massa",



- sarebbero destinati, secondo tali teorie, a diminuire o ad aumentare in proporzione al quadrato della distanza (c.d. legge di Reily); decisivi inoltre, secondo la Relazione del 1996, nella ricognizione dei livelli di polarizzazione atti a individuare le “aree di servizio” rilevanti ai fini dell’individuazione delle sedi di tribunale, sono i *servizi resi alle imprese e alle famiglie* tutti tipicamente offerti dalle strutture attualmente o in passato ubicate nella città di Sulmona.
199. Altrettanto riconoscibile nella struttura della disposizione è la *ratio* della norma, al cui interno la considerazione dei **dati territoriali**, ed in primo luogo di quelli infrastrutturali, costituisce criterio essenziale, **conformativo della Delega**, attesa la sua inerenza sia ai fini positivi di efficienza e risparmio cui la legge è ispirata -in relazione ai quali la razionale distribuzione degli uffici sul territorio costituisce fattore decisivo- sia ai limiti costituzionali, intrinseci ad ogni riforma dell’organizzazione giudiziaria, costituiti dal rispetto dei diritti inviolabili e del principio di buona organizzazione.
200. Sotto tale profilo va quindi osservato che l’inversione, operata dal Legislatore Delegato, fra regola generale ed eccezione, avrebbe potuto risultare “innocua” e condurre a risultati equivalenti, ove, nella successiva utilizzazione del tribunale provinciale come modello di riferimento per l’enucleazione dei dati pertinenti agli aspetti indicati nella lett. b), si fosse tenuto conto della totalità di questi ultimi e quindi, in ipotesi, non solo dei valori medi dei dati riguardanti i carichi di lavoro, le sopravvenienze o la popolazione dei tribunali provinciali, ma anche dei valori medi dei dati territoriali, quali ad esempio le **distanze medie fra gli stessi capoluoghi di provincia** o i **tempi di percorrenza**.
201. Viceversa, la mancata considerazione, anche in tale operazione, di questi ultimi dati -decisivi ai fini dell’accessibilità della sede, quale elemento essenziale ai fini sia dell’**offerta di giustizia**, sia del rispetto dei **diritti inviolabili**- ha comportato la violazione della Delega sotto il profilo formale, per violazione delle sue disposizioni, e sostanziale per violazione della sua *ratio*.
202. La norma di fatto **riscritta** dal Gruppo di Studio, è stata quella della **soppressione di tutti i tribunali non provinciali**, salvo quelli:
a) necessari al rispetto della c.d. **regola del tre**;
b) con popolazione pari o superiore a 367.769 abitanti;
c) con sopravvenienze pari o superiori a 18.094 procedimenti l’anno;
d) con organico di magistratura pari o superiore a 20 unità (dato non previsto dalla legge delega ma ricavato da essa);
d) con produttività pari o superiore a 662 procedimenti definiti per magistrato.
203. Il tutto **indipendentemente**, in una riforma intesa alla *razionale distribuzione degli uffici sul territorio*, **dalla dislocazione che ne sarebbe derivata degli uffici sul territorio**.
204. Il risultato che ne è seguito ha concorso a creare una complessiva **distribuzione di uffici sul territorio** in cui **non è ravvisabile alcun disegno razionale** e che è in contrasto sia con il principio dell’art. 3 Cost., sia con il principio di razionalità e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), quest’ultimo valido anche per l’organizzazione dell’amministrazione giudiziaria (C. Cost. 408/2008, n. 408; 64/2009).
205. Riprova “visiva” di tale risultato è ancora una volta quella offerta dall’esame della cartina geografica, in particolare da quella raffigurante il futuro assetto del Distretto della Corte d’Appello di L’Aquila, emblematico della totalità delle violazioni sopra indicate in quanto caratterizzato dalla presenza di ampie aree



di territorio montano, totalmente prive di uffici giudiziari, con centri di alta montagna (sino ad oltre 1300 mt.) relegati ad oltre **150 km** dalla sede giudiziaria (ciò sia nel Circondario di Sulmona sia in quello di Vasto), e aree costiere o di bassa collina, confinanti con le prime, ove è prevista la presenza di due uffici giudiziari ad appena **18 km** di distanza l'uno dall'altro (Chieti Pescara) a loro volta inseriti in un sistema di collegamenti autostradali in cui si danno **tre Tribunali** (Chieti Pescara e Teramo) in appena **75 km** di distanza e **50 minuti** di tempi di percorrenza fra i due più lontani.

206. All'interno di tale quadro il **Circondario di Sulmona** – già caratterizzato dalle **maggiori distanze** dalla sede accorpante rispetto alla totalità degli altri uffici soppressi- è altresì posto a **diretto confine** con entrambe le aree, ad **alta densità di uffici**, costituite dalla Regione **Molise**, a sud, e dai Tribunali di **Pescara e Chieti** ad est. In tal modo esso appare compendiare la totalità delle violazioni alla Delega presenti del d. lgs. 155 del 2012 rendendo ancor più stridente –per la **palmare evidenza dal contrasto** fra la particolare densità dei presidi giudiziari presente nei territori contigui e l'anomala rarefazione di presidi ravvisabile nella vasta area dell'Abruzzo meridionale- sia **l'ingiustificata disparità di trattamento** fra residenti in territori diversi, sia la violazione dei **principi di razionalità e buona amministrazione** di cui agli artt. 3 e 97 Cost.
207. Ma ulteriore e più evidente riprova visiva dell'anomala distribuzione sul territorio che ne è derivata è quella che si ricava dalla rappresentazione della distribuzione degli uffici sull'intero territorio nazionale, (All. 1 pag. 47 fascicolo lavoratori in sede di ricorso introduttivo).
208. Da essa emerge la completa assenza di uffici giudiziari in un'**amplissima area geografica dell'Italia centrale** (da Tivoli all'Adriatico e dall'Aquila ad Isernia) non ravvisabile, per estensione, in altre parti della Penisola e al cui centro, quasi geometrico, è ubicata Sulmona (città più lontana, in questo modo, da qualsiasi ufficio giudiziario); dato questo che, pur non consentendo al collegio alcuna considerazione o previsione, riservata agli organi di indirizzo politico, sul prevedibile **degrado socio economico** e sulla **penetrazione di criminalità organizzata** che potrebbero derivare da una così marcata rarefazione di presidi giudiziari, riserva al giudice ordinario il dovere di segnalarne l'irrazionalità nella *distribuzione degli uffici* sul territorio nazionale, per la violazione che ne deriva della *ratio* della Delega (art. 76 Cost) nella sua interpretazione conforme ai principi degli artt. 3 e 97 Cost.

27 - Illegittimità dei medesimi articoli per violazione della Delega nella sua interpretazione conforme al principio dell'art. 25 Cost.

209. I su evidenziati elementi di irragionevolezza nella distribuzione territoriale degli uffici non mancano di ripercuotersi, a opinione del collegio, sullo stesso principio del giudice naturale secondo quella che è la definizione, accolta nella Relazione del Gruppo di Studio, di principio di *"razionale frammentazione e collocazione sul territorio degli uffici"* , autonomo e distinto dal principio correlato di precostituzione per legge (pag. 21 Relazione del Gruppo di Studio).
210. Ove detta nozione sia accolta -in tal modo aderendosi alla dottrina che rifiuta la *"sovrabbondanza linguistica"* in cui verrebbe altrimenti a risolversi la duplicità di predicati presente nella norma dell'art. 25 Cost.-, l'ipotesi di scuola, riportata nella Relazione stessa del Gruppo di Studio, del *"giudice precostituito e però innaturale"*, si attaglierebbe a pieno titolo alla geografia giudiziaria dell'Abruzzo, ove taluni territori, relegati *"per legge"* a distanze di



da 100 a oltre 150 km dalla sede giudiziaria, risulterebbero sostanzialmente estranei all'*area di servizio* o al contesto socio economico e culturale del giudice ad essi attribuito, il quale, per dette ragioni, risulterebbe "*precostituito e però innaturale*" sì da rendere evidente la finzione giuridica sottesa all'identificazione del requisito della naturalità con quello della precostituzione per legge.

211. Non diversa sarebbe la finzione di naturalità che si realizzerebbe, tuttavia, nel caso in cui la nozione di giudice naturale, svincolata da quella della precostituzione per legge, venisse collegata a quella di giudice provinciale e ove detto collegamento -successivamente proposto dal Gruppo di Studio- fosse inteso quale criterio necessario e sufficiente all'individuazione del primo.
212. Ove inteso in quest'ultimo significato - e quindi nel senso non solo negativo, di limite necessario ad impedire la creazione di circondari "pluriprovinciali", ma anche nel senso di criterio positivo e formale, di per se stesso sufficiente ad esprimere il requisito della naturalità- il principio di identificazione del giudice naturale con quello precostituito per legge verrebbe di fatto reintrodotta, per effetto dell'equiparazione che ne deriverebbe della legge istitutiva del giudice con la legge istitutiva della provincia, con conseguenze forse anche peggiori stante l'equiparazione di ragioni istitutive non interamente sovrapponibili -come quelle che presiedono alle definizioni territoriali di due uffici, con diversi fini e diversi riferimenti costituzionali- ed eccessiva valorizzazione di un modello, quale l'ente provincia, la cui valenza risulta oggi fortemente attenuata dai progetti di ridimensionamento o soppressione da cui è interessato.
213. Su tali premesse, rilevato che la concreta situazione del territorio presenta aspetti tali, nel caso del Tribunale di Sulmona, da far sì che l'automatico collegamento fra le due nozioni conduca a risultati in contrasto col principio e fine ultimo di "*razionale frammentazione e collocazione sul territorio degli uffici*"- il collegio ritiene di poter ravvisare nelle norme degli artt. 1, 2 e 3 del d. lgs. 155/2012 e degli artt. 1 e 2 d. lgs. 156/2012, con le allegate tabelle, un ulteriore non manifestamente infondato profilo di incostituzionalità per inesatta interpretazione e conseguente violazione della norma degli artt. 1 c. 2 della Delega nel suo contenuto conforme a Costituzione in relazione al principio dell'art. 25 Cost.

28 - Il rilievo del "territorio" nella razionale distribuzione degli uffici sul "territorio" e nella valutazione comparativa dei dati indicati nell'art. 1 comma 2 l. 148/2011

214. L'essenzialità dei dati inerenti al **territorio** nelle valutazioni richieste da una riforma rispettosa del principio di razionale **distribuzione degli uffici sul territorio** si esplica in varie direzioni tutte idonee a connotare la *ratio* della norma dell'art. 1 comma 2 L. 148/2011 e con essa i limiti che dal contenuto di tale *ratio* derivano all'esercizio della discrezionalità del Legislatore Delegato.
215. Esse attengono, sia al valore sistemico dei dati territoriali, la cui rilevanza, nella valutazione comparativa dei dati restanti, modifica la rilevanza di questi ultimi venendo da essa al tempo stesso modificata, sia alla totalità delle potenzialità che il territorio è in grado di esprimere rispetto ai fini di risparmio ed efficienza perseguite dalla legge e che il Legislatore Delegato avrebbe dovuto accertare allo scopo di dare piena attuazione a detti fini.
216. Discende dal primo aspetto che i dati della popolazione, delle sopravvenienze e dei carichi di lavoro non possono essere oggetto di valutazione isolata, dovendo essere sempre "rapportati" a quelli dell'estensione e delle



caratteristiche del territorio (diverso, ai fini della dislocazione degli uffici e della nozione di polarizzazione urbana, è il rilievo del dato di 50.000 residenti nel quartiere di una metropoli o di 50.000 residenti nei diversi centri di un territorio montano di migliaia di chilometri quadrati).

217. Dalla mancata valutazione sistemica della totalità dei dati e della loro inerenza al territorio è derivata una sopravvalutazione di quelli riguardanti la popolazione, le sopravvenienze e i carichi di lavoro, con conseguente squilibrata concentrazione di uffici nelle aree più popolate e pianeggianti a danno di quelle meno popolate e montuose (indipendentemente dall'esistenza di specifiche "aree di servizio" e di "centri di coordinamento territoriale"), e negative ripercussioni sia sui diritti degli utenti, sia sui fini di efficienza e risparmio perseguiti dalla Delega, per gli aumentati costi di mobilità di utenti e forze di polizia e per la diminuita efficienza dell'intervento di queste ultime e dello stesso ufficio giudiziario nelle sue funzioni di "presidio" del territorio anche in relazione ai valori culturali e ambientali tutelati dall'art. 9 Cost.
218. Quanto alle potenzialità di risparmio ed efficienza espresse dal territorio è di intuitiva evidenza come le stesse non siano limitate alle infrastrutture viarie con relative distanze e tempi di percorrenza, ma estese ai profili, altrettanto importanti, delle **ulteriori infrastrutture** rilevanti ai fini di efficienza perseguiti dalla Legge, nonché a quelli legati alla **collocazione** stessa del **territorio** rispetto ai territori vicini e alle sue **caratteristiche morfologiche e ambientali**.

29 - segue: il rilievo del territorio - le infrastrutture penitenziarie - violazione della Delega (art. 76 e 77 Cost) per omessa valutazione della specificità territoriale, rilevante ai fini di incremento di efficienza e risparmi di spesa e di rispetto dei principi di cui all'art. 27 c. 3 Cost., costituita dalla presenza nel Circondario di Sulmona della più importante struttura penitenziaria della Regione

219. Violazioni della delega discendono, pertanto, dalla mancata valutazione fra i dati delle specificità territoriali, di quello, più direttamente legato a principi costituzionali e a fini di efficienza e risparmio, costituito dalla presenza nel territorio di importanti strutture penitenziarie.
220. Il riferimento, contenuto nella lettera b) della Delega, "anche" alla situazione infrastrutturale, impone la contemporanea ricognizione "anche" di altre specificità rilevanti ai fini sia dei diritti e principi costituzionali sia dei fini di efficienza e risparmio perseguiti nella stessa, così come il richiamo generico alla *situazione infrastrutturale* rende doveroso il riferimento non alle sole infrastrutture viarie ma anche alle ulteriori infrastrutture direttamente rilevanti per l'amministrazione giudiziaria, quali in primo luogo quelle penitenziarie, che dell'amministrazione giudiziaria costituiscono componente essenziale.
221. Lo stesso è da dirsi per la nozione di **bacino di utenza**, al cui interno l'"**utenza**" costituita dalla **popolazione carceraria** assume rilievo primario, incompatibile con l'assenza di ogni sua considerazione nella ricognizione delle specificità rilevanti, sia in relazione ai fini di risparmio ed incremento di efficienza, sia in relazione al rispetto dovuto alle persone di reclusi ed internati in base ai principi degli artt. 2, 3 e 27 c. 3° Cost.
222. In relazione a tali fini contraddittoria è l'assenza, nella Relazione del Gruppo di Studi e nelle previsioni del d. lgs., 155 del 2012, di qualsiasi considerazione per la presenza nel Circondario di Sulmona della **più importante infrastruttura penitenziaria della Regione Abruzzo** (con oltre 450



- internati e attualmente in via di ampliamento sino ad oltre 600) e fra le più importanti dell' Italia Centrale,
223. Contrastante, in via generale, con le finalità della Delega è la **rottura** prodotta dalla soppressione del rapporto di **contiguità territoriale** attualmente esistente fra **struttura penitenziaria e giudiziaria**, con la rinuncia all'**ottimizzazione di risorse** che, sulla base di elementari principi di economia, è sempre possibile ricavare da tale **contiguità** (a partire dai servizi comuni del carcere circondariale, della polizia penitenziaria, del personale di cancelleria).
224. Ma ancor più evidente, nello specifico, è il contrasto della soppressione degli uffici giudiziari con i contenuti dell'atto di indirizzo 2012-2014 del Ministro di Giustizia e del D.L. 22 dicembre 2011, n. 211 in materia di "*Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri*", entrambi tesi alla **limitazione** delle "*attività di **traduzione delle persone detenute da parte delle forze di polizia***".
225. In contrasto con detti fini è la rinuncia ai **risparmi di spesa** che avrebbero dovuto ricavarsi dall'utilizzazione -senza **costi di trasferte**- dei magistrati e del personale di cancelleria del Tribunale di Sulmona per gli adempimenti legati sia all'esecuzione delle **prove delegate** e delle **rogatorie**, da espletare **in sostituzione** delle attuali **quotidiane traduzioni** verso gli uffici giudiziari della Penisola, ove sono pendenti procedimenti a carico di internati e reclusi, sia alle **ancor più numerose udienze per videoconferenza** cui occorrerà far ricorso ai medesimi fini.
226. Contraddittoria inoltre con detti fini, e contrastante con i principi costituzionali posti a tutela delle persone condannate (art. 27 Cost.) e del lavoro del personale della Polizia Penitenziaria (art. 35 Cost.), è la sopravvenuta impossibilità o antieconomicità dell'istituzione a Sulmona dell'**Ufficio di Sorveglianza**, oggi non più rinviabile allo scopo di porre termine agli **inutili rischi, costi e spreco di forze di polizia**, oggi prodotti dalle **quotidiane traduzioni** verso gli Uffici di Sorveglianza dell'Aquila con i notevoli tempi di esposizione a rischio di viaggio, infortuni e attentati, di detenuti e personale di Polizia Penitenziaria.
227. Particolare attenzione meritano al riguardo i dati riportati nella relazione del Direttore della Struttura penitenziaria (Alleg 5 fasc. lavoratori in sede di reclamo). Da essa emerge che nel 2010 la Struttura Penitenziaria è stata interessata da 222 ordini di traduzione verso il Magistrato di Sorveglianza di L'Aquila e 162 ordini di traduzione verso il Tribunale di Sorveglianza di L'Aquila, in totale quindi da 384 traduzioni, con impegno di 6 ore circa per ogni traduzione e impiego di 452 agenti complessivi.
228. Di qui tempi di impegno ed esposizione al rischio di **2304 ore per i detenuti e 2712 ore lavoro per personale di Polizia Penitenziaria**, tempi sottratti in tal modo anche all'attività di vigilanza interna e che al termine dell'ampliamento saranno destinati a crescere proporzionalmente, in evidente contrasto con la *finalità di riduzione delle attività di traduzione*, fissata nell'atto di indirizzo 2012-2014 del Ministro di Giustizia e nel D.L. 22 dicembre 2011, n. 211 e con esse in contrasto con la *ratio* generale della Delega e con le sue specifiche finalità di risparmio ed efficienza.
229. Si tratta di conclusioni la cui evidenza ha spinto il Presidente della Corte d'Appello di L'Aquila a segnalare nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nel Distretto del 28 gennaio 2012, che "*anziché della ventilata soppressione ...[il Tribunale di Sulmona] necessiterebbe, semmai, di essere affiancato da un proprio Ufficio di Sorveglianza*", evidenza questa che rende



altrettanto palese la violazione della finalità della Delega costituita dalla soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Sulmona per il danno che recherebbe ai fini di efficiente ed economico funzionamento della Struttura Penitenziaria ubicata nel Circondario nonché, tramite essa, ai fini di efficiente ed economico funzionamento dell'Amministrazione Penitenziaria che dell'Amministrazione Giudiziaria costituisce componente essenziale.

30 - Ssegue: Il rilievo del territorio -l'ubicazione quale fattore di risparmio ed efficienza - violazione della Delega per omessa valutazione della specificità territoriale, costituita dalla centralità geografica del circondario e della sua sede, rilevante ai fini di risparmio e incremento di efficienza di cui all'art. 1 comma 2 l. 148/2011, nell'interpretazione conforme ai principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

230. Ulteriore violazione della Delega è da ravvisare nella mancata considerazione, fra le specificità territoriali rilevanti nell'esercizio della delega, dei fattori di risparmio e incremento di efficienza legati alle caratteristiche morfologiche e di ubicazione del territorio e della sede di Tribunale .
231. L'utilizzazione, quale criterio di selezione degli uffici da conservare o sopprimere, del **modello ideale di tribunale provinciale** - a sua volta ricavato dai soli dati della "popolazione", delle "sopravvenienze", dei "carichi di lavoro" e dell'organico dei tribunali provinciali medesimi, senza alcuna considerazione per le caratteristiche del territorio- ha portato il Governo ad omettere la valutazione del relevantissimo **fattore di risparmio e di efficienza** costituito dall'ubicazione stessa del circondario e della sua sede; con essi, per quel che riguarda il Tribunale di Sulmona, dalla non comune **centralità geografica** del Circondario e della Città (riconoscibili al semplice esame della cartina geografica), con gli intuitivi fattori di risparmio ed efficienza che alla centralità stessa sono sempre legati, nonché viceversa, con gli opposti fattori di spesa ed inefficienza che deriverebbero, quanto meno per le maggiori inefficienze e costi di mobilità di utenti e forze di polizia, dallo spostamento della sua sede nella più eccentrica ubicazione del tribunale accorpante.

31 - segue: il rilievo del territorio -caratteristiche morfologiche e valori ambientali- violazione della Delega nella sua interpretazione conforme ai principi dell'art. 9 c. 2 Cost.

232. Ulteriore violazione è ravvisabile nella mancata considerazione fra le specificità rilevanti, della presenza all'interno del Circondario di Sulmona per una superficie complessiva di circa 807 km², pari ad oltre la metà del suo territorio, di tre parchi naturali (Parco Nazionale d'Abruzzo, Parco Nazionale Maiella Morrone, Parco Regionale Sirente Velino) e altre riserve naturali, caratteristica che fa del Tribunale di Sulmona, della Procura della Repubblica e del Giudice di Pace di Castel di Sangro uffici giudiziari, specializzati nei reati ambientali e nelle controversie aventi ad oggetto violazioni della normativa ambientale, la presenza dei quali all'interno dei territori protetti svolge funzione essenziale nel contrasto di tali reati e violazioni. Trattasi di specificità che, alla luce della particolare attenzione imposta dall'art. 9 c. 2 della Costituzione per l'ambiente, quale valore primario dell'ordinamento, non avrebbe potuto essere trascurata nell'interpretazione conforme a costituzione delle norme dell'art. 1 c. 2 lett. b) L. 148/2011 della Delega e nell' esercizio, conforme a ragionevolezza, della discrezionalità riservata al Potere Delegato.



32 - segue: - il rilievo del territorio nella ratio della Delega - illegittimità degli artt. 1 e 2 d.lgs. 155 e 156 del 2011 per violazione della Delega nella sua interpretazione conforme a Costituzione in relazione all'ordine dei valori costituzionali e alle finalità di risparmio e incremento di efficienza perseguiti dalla legge

233. Da quanto precedentemente osservato si ricava che il Governo, nell'interpretazione della Legge Delega non si è attenuto a corretti criteri ermeneutici rispettosi dei principi e valori costituzionali e delle finalità della Legge.
234. La *ratio* che avrebbe dovuto ricavarne avrebbe dovuto tener conto
- della materia oggetto della Delega costituita dalla "*riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*",
 - della gerarchia dei **valori costituzionali** che a tale materia sono necessariamente legati;
 - dei fini di risparmio e recupero di efficienza cui è orientata la legge;
 - dei fondamentali atti di indirizzo emessi dal Ministro di Giustizia;
 - dei dati della **distribuzione sul territorio** pertinenti a tali **principi**.
235. In relazione a tali principi la **gerarchia dei valori costituzionali** inscindibilmente legati alla materia della "*distribuzione degli uffici sul territorio*" non avrebbe consentito la mancata valutazione dei dati della situazione territoriale e infrastrutturale ma avrebbe viceversa imposto come modello paradigmatico e come **dato di partenza**, non il dato burocratico, in parte casuale, della sede provinciale, ma il **dato geografico** dell'ubicazione della sede sul territorio nazionale: e ciò in relazione sia al requisito dell'**accessibilità** quale insuperabile **corollario territoriale del diritto di difesa**, alla **tutela giurisdizionale** e alla tutela del lavoro, sia in relazione alla presenza di ulteriori specificità territoriali rilevanti ai fini dei restanti principi costituzionali.
236. Su tali premesse i dati relativi alle **specificità territoriali** e alla **situazione infrastrutturale**, segnatamente quelli, strettamente legati al principio di **accessibilità** (distanze chilometriche e tempi di percorrenza), costituendo **proiezioni dei diritti inviolabili** sulla materia della "*distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*" oggetto della Delega, avrebbero dovuto essere oggetto di **valutazione prioritaria** a partire dalla quale avrebbe dovuto ricavarsi il profilo della nuova distribuzione degli uffici sul territorio.

33 - segue:- il rilievo del territorio e dei diritti inviolabili nella ratio della Delega e nella definizione del "tribunale intangibile" - illegittimità degli artt. 1 e 2 d.lgs. 155 e 156 del 2011 per violazione della Delega nella sua interpretazione conforme a Costituzione in relazione all'ordine dei valori costituzionali e alle finalità di risparmio e recupero di efficienza perseguiti dalla legge

237. Nello stesso ordine di considerazioni è superfluo aggiungere che il concetto di **intangibilità**, così spesso utilizzato nella relazione del Gruppo di Studio Ministeriale e nella Relazione Illustrativa, non attiene, propriamente, ai **tribunali** ma ai **diritti** e in tanto può essere metaforicamente usato per i **tribunali** in quanto gli stessi si rivelino necessari ad assicurare l'**intangibilità dei diritti**.
238. In tal modo il Governo avrebbe dovuto dapprima individuare i "**tribunali intangibili**" perché indispensabili alla salvaguardia di **diritti intangibili** (ovvero inviolabili); in secondo luogo fare applicazione dei criteri restanti.
239. Su tali presupposti avrebbe dovuto:



- a. individuare le *specificità territoriali* rilevanti al fine di assicurare: la ragionevole **accessibilità** della sede (distanze chilometriche, tempi di percorrenza, altitudini) quale insuperabile corollario dei diritti inviolabili di cui agli artt. 3, 24 e 111 Cost. e degli artt 27 e 35 Cost;
 - b. individuare i tribunali di cui è prescritta la conservazione dalle norme delle lett. a) ed f) dell'art. 1 c. 2;
 - c. ricercare i dati medi inerenti l'accessibilità alla sede di tali ultimi uffici quali parametri di **minima accessibilità** che il Legislatore ha inteso garantire per tutti i territori;
 - d. individuare gli ulteriori tribunali che alla stregua di tali parametri avrebbero dovuto considerarsi **intangibili**;
 - e. ricercare le ulteriori specificità rilevanti in relazione agli ulteriori valori e principi costituzionali, nonché alle finalità di risparmio di spesa e incremento di efficienza e agli atti di indirizzo del Ministro di Giustizia;
 - f. ridefinire l'ambito territoriale di tali tribunali "*mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi*" al fine di creare intorno a tali **tribunali intangibili** -perché essenziali al rispetto di **diritti intangibili**- circondari di dimensioni corrispondenti a quelle ritenute conformi ai fini di efficienza e risparmio.
240. L'aver viceversa utilizzato come **principio di intangibilità** criteri irrilevanti, non rispettosi della gerarchia dei valori costituzionali e potenzialmente contrastanti con diritti inviolabili, quali i criteri eccezionali della sede **provinciale** o della "*regola del tre*", ha comportato la violazione della norma del comma 2° dell'art. 1 l. 138/2011 nella sua interpretazione conforme ai principi degli artt. 3, 24, 97 e 111 Costituzione.
241. Sintomatica di tale violazione è la circostanza che il concetto di accessibilità alla sede, più volte richiamato negli studi e risoluzioni del CSM in materia di geografia giudiziaria, non sia mai stato utilizzato nella Relazione Illustrativa, (quand'anche per negarne l'esistenza), a dimostrazione della totale assenza di considerazioni per esso, così come sintomatico di tale omissione è il fatto che non solo il Tribunale di Sulmona ma anche altri tribunali (Vasto, Mistretta, Orvieto, Montepulciano, Rossano) con distanze da 60 a 90 km dalla sede accorpante, e tutti con tempi eccedenti l'ora, siano stati soppressi senza alcuna considerazione per le difficoltà di utenti e lavoratori.
242. Per quel che riguarda la presente controversia il Governo, rilevata l'intangibilità del Tribunale di Sulmona (in considerazione delle rilevate **difficoltà di collegamento** e delle "*aree interamente di montagna ...notevolmente distanti da qualsiasi altra possibile sede*") avrebbe dovuto, ove le dimensioni di detto tribunale fossero risultate insufficienti al corretto dimensionamento dell'ufficio, provvedere ad ampliarne il circondario sulla base dei restanti criteri di cui alla lett. b).

34 - segue: il rilievo del territorio - il criterio di cui alla lett. e)

243. Fra i motivi di ricorso i lavoratori invocano la mancata applicazione del criterio di cui alla lett. e) che stabilisce come **prioritaria linea di intervento**, "*il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche, e funzionali tra uffici tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni*". Il riferimento è evidente ai territori e comuni che, sebbene geograficamente appartenenti al territorio di Sulmona, sono attualmente inclusi nel Circondario del Tribunale di Pescara, da essi più lontano e "*caratterizzato*" inoltre, rispetto al Tribunale di Sulmona, da "*rilevante differenza di dimensioni*".



244. Va tuttavia osservato che il richiamo del comma e) non è del tutto appropriato stante l'espresso riferimento della norma alla *medesima area provinciale* e l'impossibilità di dare a tale espressione altro significato che quello di "*territorio provinciale*". Ciononostante tale norma, sebbene inapplicabile nel suo specifico contenuto volto ad attribuire al riequilibrio endoprovinciale il rango di **prioritaria linea di intervento**, non preclude che la ridefinizione dei territori di cui alla lett. b) possa comunque superare, ove utile o necessario, anche il confine provinciale atteso che l'unica preclusione posta a detta ridefinizione è data dalla previsione della lett. a) sulla necessaria conservazione "*dei tribunali nei circondari di comuni capoluogo di provincia*" non anche sulla necessaria conservazione "*dei confini dei circondari*" ovvero sulla conservazione "*dei circondari*" tout court "*di comuni capoluogo di provincia*".
245. Tale è d'altro canto l'interpretazione datane dal Governo, il quale non ha esitato, ove necessario, come nel caso dell'accorpamento del Tribunale di Sala Consilina al Tribunale di Lagonegro, a travalicare i confini sia provinciali che regionali.
246. Su tali premesse può quindi osservarsi che la norma della comma e) è viceversa espressiva del **favore** mostrato dal Legislatore per la conservazione e **valorizzazione** dei **tribunali limitrofi** a **grandi tribunali**, anche se non annoverabili fra i tribunali metropolitani, per il riequilibrio che essi consentono fra tribunali caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni.
247. Trattasi di *ratio* che non è in se stessa significativa di una possibile violazione della Legge Delega, per non aver il Governo ritenuto di ampliare a detti comuni il Circondario del Tribunale di Sulmona, ma che rende più evidente la già rilevata violazione della Delega nella sua interpretazione conforme a Costituzione per non aver temperato (secondo quanto su indicato sub 242) l'intangibilità del Tribunale di Sulmona per ragioni di accessibilità della sede con la finalità perseguita di creare tribunali di più ampie dimensioni attraverso l'ampliamento del **Circondario** di Sulmona quanto meno ai naturali confini geografici e di "area di servizio" della stessa **Conca** di Sulmona.

35 - Illegittimità delle norme degli artt. 1, 2, 3 e 11 c. 3 del d. leg.vo 155/2012, con allegate tabelle, nella parte in cui prevedono la soppressione dei Tribunali delle province di L'Aquila e Chieti in relazione all'art. 76 della Costituzione per violazione della norma dell'art. 1 comma 5 bis legge 148/2011 nella parte in cui prevede, per detti uffici, il differimento di tre anni del termine di esercizio della delega.

248. Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, sollevato dai ricorrenti, in relazione agli artt. 76 e 77 della Costituzione, è quello delle norme degli artt. 1, 2, 3, e 11 c. 3 del d. lgs. 155/2012 nella parte in cui, prevedono la soppressione dei Tribunali delle province di L'Aquila e Chieti, in violazione della norma del comma 5 bis della l. 2011, n. 148 sul differimento di tre anni del termine di esercizio della Delega.
249. L'esistenza di tale violazione si ricaverebbe dal fatto che il rispetto dei criteri e principi direttivi indicati nella delega "*non avrebbe potuto realizzarsi se non attraverso un rinvio dell'esercizio del potere delegato ad altra data, e, cioè, ritenendo che l'esercizio di detto potere debba non essere immediato*".
250. Ulteriore rilievo, contenuto nell'ordinanza reclamata, è quello secondo cui il vocabolo "*differimento*" dovrebbe riferirsi all'intero periodo di esercizio della



- delega, comprensivo del termine iniziale, in quanto lo spostamento del solo termine finale sarebbe normalmente designato con il vocabolo “*proroga*”.
251. A quest’ultima osservazione il Ministero ha replicato che nella specie l’unico termine suscettibile di differimento sarebbe quello finale con la conseguenza che irrilevante sarebbe l’uso del vocabolo differimento non esistendo altro termine suscettibile di spostamento che quello finale.
252. Trattasi di replica che trova conferma nel dato testuale dell’art. 5 bis il quale nel richiamarsi “*al termine (e non ai termini) di cui al comma 2 per l’esercizio della delega*” non sembra possa riferirsi ad altro termine che a quello finale, “*entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge*”, ovverosia all’unico termine indicato nella norma al comma 2 stante l’implicita decorrenza del termine iniziale, in assenza di altre indicazioni, col primo giorno di entrata in vigore della legge (nella specie primo giorno successivo a quello di pubblicazione della legge sulla Gazzetta Ufficiale).
253. Non privo di pregio è tuttavia l’argomento sistematico fatto valere dai ricorrenti con il rilievo che, per effetto del semplice differimento del termine finale e in conseguenza della successiva previsione dell’art. 11 c. 3 del d. lgs. 155 del 2012, in base alla quale le norme degli artt. 1 e 2 del d. lgs. 155 del 2012 (sulla soppressione degli uffici), acquistano efficacia, per gli uffici delle province di L’Aquila e Chieti decorsi tre anni dall’entrata in vigore del decreto stesso (giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale), l’efficacia di tali norme verrebbe a prodursi dopo la scadenza del termine di due anni “*dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell’esercizio della delega*” di cui al comma 2” previsto per l’esercizio del potere, attribuito al Governo dall’art. 1 c. 5 della l. 148/2011, di “*adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi*”.
254. Ne deriverebbe l’impossibilità, per gli uffici delle province di L’Aquila e Chieti, di beneficiare del potere di “ripensamento” attribuito al Governo per gli altri uffici dopo un anno dall’effettiva soppressione, e quindi alla luce dell’esperienza e delle eventuali difficoltà operative riscontrate nel corso di tale anno.
255. Va quindi osservato che dalla previsione del comma 5 dell’art. 1 della l.148/2011 si ricava una scansione temporale in base alla quale, decorso il termine di un anno previsto per l’efficacia del decreto attuativo nei riguardi dei restanti uffici, decorso l’ulteriore **termine annuale di messa a regime** della riforma, il Governo, al termine di tale biennio, sarebbe messo in grado di esercitare il potere integrativo e correttivo sulla base delle **esperienze emerse nella prima attuazione** del decreto legislativo, valutazione questa che per i tribunali abruzzesi non sarebbe consentita, stante la scelta del Governo di esercitare immediatamente la delega con efficacia differita ad un tempo successivo alla scadenza del biennio previsto per l’esercizio del potere di integrazione e correzione e conseguente necessità per lo stesso Governo di esercitare il potere di correzione **alla cieca** cioè **prima che le previste soppressioni abbiano acquistato efficacia** o di non esercitarlo affatto.
256. Trattasi di rilievo cui potrebbe obiettarsi che il Governo ben avrebbe potuto non differenziare, a vantaggio dei tribunali abruzzesi, il termine di efficacia del decreto attuativo; ma tale obiezione, scontrandosi con la *ratio* dichiarata della norma del comma 5 bis, di tener conto degli **effetti prodotti dal sisma**, e con la riconosciuta impossibilità di compiere una corretta valutazione di tali effetti prima del triennio previsto nel decreto delegato, non fa venir meno la non manifesta infondatezza della questione sollevata.



257. Di qui la *ratio* del complessivo differimento dell'esercizio stesso della Delega (comprensivo dei termini iniziale e finale), ovvero della sospensione del suo esercizio, allo scopo di consentire l'emanazione di un nuovo decreto legislativo a partire dalla cui entrata in vigore far decorrere il termine di due anni previsto per l'adozione da parte del Governo dei decreti correttivi e integrativi (c.d. "ripensamento").
258. Si tratta di interpretazione di cui può affermarsi la non manifesta infondatezza in quanto basata su corretti argomenti logici che implicherebbero l'interpretazione della Legge Delega, conformemente a Costituzione (artt. 3 e 97 Cost.), nel senso prospettato dai ricorrenti, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost. da parte del d. lgs. 155/2012 perché emesso in difetto o violazione di Delega (salvo il rilievo officioso della Corte sulla legittimità costituzionale delle norme della stessa l. 148/2012 per contrasto della stessa Delega con gli artt. 3 e 97 Cost.).

36 - Illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 d.lgs. 155/2012 e degli artt. 1 e 2 d. lgs. 156/2011 in relazione all'art. 76 Cost., per contrasto con le norme dell'art. 1 c. 2 l. 148/2011 nella loro interpretazione conforme agli art. 3 e 97 Cost. - fattori di inefficienza e di risparmio -risparmio previsto di 76 milioni di euro.

259. Non meno rilevante è la questione di legittimità costituzionale sollevata dai ricorrenti in relazione alla violazione dei principi di ragionevolezza e razionalità ravvisati nella "risibilità" dei risparmi di spesa previsti, pari a soli 76 milioni di euro, a fronte dei costi assai maggiori derivanti dalla chiusura di ogni singolo ufficio (nel caso di Sulmona dalla perdita dell'uso gratuito dell'attuale Palazzo di Giustizia e dai costi di realizzazione del nuovo più ampio palazzo di Giustizia presso la sede accorpante dell'Aquila), nonché, è da aggiungere, in relazione ai gravi effetti recessivi determinati dalla chiusura di una struttura così strategica nell'economia dei centri minori, per la sua forte diramazione nel sistema socio economico e per i suoi ampi effetti di indotto nell'economia di ciascun territorio. Sotto tale profilo le norme del d.lgs. 155/2012 e 156/2012 sembrano porsi in contrasto con le stesse finalità di risparmio e incremento di efficienza cui è ispirata la Legge Delega.
260. Ma ancor più evidente è il contrasto con detti fini ove si considerino i risultati delle rilevazioni statistiche compiute dal Gruppo di Studio sulla totalità dei tribunali italiani (All. 7 fasc. lavoratori in sede di reclamo).
261. Dai dati messi a disposizione del Ministero si ricava come, rispetto alla totalità dei tribunali italiani, quelli soppressi presentino un grado di inefficienza minore (- **10,6%**, pari alla differenza fra la produttività media nazionale di 589 e la produttività media degli uffici soppressi di **527**) e di assai minore incidenza sul sistema complessivo (popolazione pari al 5,6% della popolazione nazionale - magistrati giudicanti 271 pari al 5,4% del totale) rispetto a quella rilevata nei cinque "*tribunali metropolitani*" in relazione alla quale la stessa Relazione del Gruppo di Studio (pag. 5) parla di "vertiginoso crollo" (-**11,6%** |ovvero -14% -includendo i 6 tribunali con più di 100 magistrati giudicanti| con produttività media di 517, popolazione complessiva pari al 17% di quella nazionale e magistrati giudicanti 1309 pari al 25,9% del totale;).
262. Di qui l'irrazionalità di una riforma che -stanti i blandi interventi compiuti per "*razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane*" (istituzione del Tribunale di Napoli Nord e modeste revisioni di confini per gli altri uffici, in taluni casi peraltro, come per la soppressione del Tribunale di Pinerolo e del



suo accorpamento al Tribunale di Torino, nel senso dell'ulteriore ampliamento del tribunale maggiore)- appare limitata a operazioni di scarso peso che, per quanto radicali per i più piccoli uffici soppressi e deleteri per le economie dei rispettivi territori (ancor più nell'attuale drammatica situazione economica), risultano sostanzialmente ininfluenti per il sistema complessivo interessando solo il **5,6%** della popolazione italiana e il **5,4%** dei magistrati giudicanti.

263. Ove a ciò si aggiunga che molti dei Tribunali soppressi, fra cui Sulmona e i restanti tribunali abruzzesi, sono espressivi di una produttività largamente superiore alla media nazionale di 589 e alla stessa media del tribunale ideale (Lucera 786, Crema 750, Lanciano 707, Avezzano 688, Sulmona 638, Bassano del Grappa 634, Pinerolo 629, Vigevano 626, Vasto 624, Chiavari 619, Urbino 609, Ariano Irpino 605, Casale Monferrato 593), con conseguente, "*perdita di efficienza*" per il sistema complessivo, l'intervento compiuto non appare rispettoso né delle finalità di risparmio ed efficienza perseguite dalle legge delega né delle priorità che l'importanza e incidenza delle inefficienze rilevate avrebbero imposto.
264. Di qui la non manifesta infondatezza delle norme degli art. 1, 2 e 3 del d.lgs. 155/2012 per violazione della Delega in relazione ai fini di risparmio di spesa e incremento di efficienza dalla stessa perseguiti nell'interpretazione conforme ai principi di cui agli art. 3 e 97 Cost.

37 - Illegittimità della norma dell'art. 1 c. 2 L. 148/2012, contenente la delega al Governo per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, per violazione degli artt. 72, 76 e 77 Cost., conseguente illegittimità, delle norme dell'art. 1 co. 1, 2 e 3 d. lgs. 7 settembre 2012 n. 155, con relative tabelle, nella parte in cui sopprimono il Tribunale di Sulmona e la Procura della Repubblica del Tribunale di Sulmona e delle norme degli artt. 1 e 2 d. lgs. 156/2012, con relative tabelle, nella parte in cui sopprimono gli Uffici del Giudice di Pace di Castel di Sangro e Pratola Peligna, perché emesse in assenza di Delega.

265. L'impatto della soppressione dell'ufficio giudiziario nella vita delle popolazioni ha assunto nel Circondario di Sulmona importanza tale, per l'allarme destato dalla messa in pericolo di diritti inviolabili e per i temuti effetti recessivi della soppressione (tanto più gravi quanto maggiore in termini chilometri e l'allontanamento dal territorio dei flussi economici legati alla presenza dell'ufficio), da attingere il livello istituzionale degli enti locali e spingere la totalità dei 36 Comuni del Circondario ad adottare altrettante Delibere per la Conservazione del Tribunale e della Procura della Repubblica (Acquisite al fascicolo d'ufficio del reclamo).
266. Ciò rende ancor più evidente l'importanza **sostanziale**, a garanzia del pieno dispiegarsi della dialettica democratica, che in tale materia assumono le regole **procedurali** previste per l'emanazione della legge; con essa l'importanza sostanziale, della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alla norma dell'art. 1 c. 2 L. 14 settembre 2011, n. 148, per violazione degli artt. 72, 76 e 77 Cost.,.
267. Secondo i ricorrenti la delega per la *riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari* -introdotta, con apposito emendamento, nella legge di conversione del decreto legge n. 138/2011 in materia di *disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica*- non conterrebbe alcuna indicazione del presupposto di straordinaria necessità ed urgenza previsto dall'art. 77 Cost. mancando in essa qualsiasi richiamo alle premesse del decreto in conversione o alla materia in esso regolata, e presentando viceversa



- l'indicazione delle finalità di altro decreto legge (98/2011), peraltro già convertito (con legge 111/2011).
268. Di qui l'eterogeneità della Delega rispetto al contenuto del decreto in conversione, in quanto *“confessoriamente legata ad altra legge”*, con essa il complessivo *“stravolgimento del sistema delle fonti... di produzione normativa delineati nella Costituzione”*, in quanto *“invertite e “piegate” per giustificare esigenze certamente diverse da quelle di straordinaria necessità ed urgenza”*.
269. Il rilievo è fondato.
270. La Delega al Governo è stata introdotta con appositi emendamenti alla legge di conversione del d.l. n. 138 del 2011, denominato *«misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»*.
271. Il suo contenuto ha introdotto, rispetto alle contingenze di tale decreto, una normativa del tutto eterogenea, palesemente finalizzata a risultati diversi e di lungo periodo.
272. Nel preambolo del decreto si richiama 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»*.
273. Il comma 2 dell'art. 1 introdotto nella legge di conversione recita, viceversa, nella parte iniziale: *«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...»*.
274. Va quindi osservato che la stessa struttura della Delega, in quanto atto ad *“operatività differita”*- inidoneo a produrre effetti sostanziali immediati nei confronti dei cittadini ma solo effetti mediati conseguenti all'adozione del decreto legislativo- è per sua natura incompatibile con il presupposto del caso di straordinaria necessità e urgenza.
275. Nella specie detta inidoneità, e conseguente incompatibilità, è resa ancora più marcata dal termine di un anno conferito al Governo per l'esercizio della Delega (art. 1, comma 2 L. 148/2011) e di addirittura tre anni per i tribunali compresi nelle province di L'Aquila e Chieti (art. 1 comma 5 bis L. 148/2011), previsioni entrambe contraddittorie con il caso di straordinaria necessità e urgenza.
276. Sotto altro profilo va poi osservato che evidente, nel caso della l. 148/2011, è l'estraneità del contenuto della Delega all'oggetto e alle finalità del Decreto, ove si consideri che la Delega riguarda una materia, come quella della *riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*, in nessun modo riconducibile alle finalità, indicata nel Decreto, di immediato *“contenimento della spesa pubblica”*, da cui scaturisce l'urgenza di fronteggiare *“l'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea”*.
277. Parimenti da escludere è che detto collegamento possa ravvisarsi nella parte della Delega finalizzata alla realizzazione di risparmi di spesa, stante il carattere mediato e in gran parte ipotetico del conseguimento di tali risparmi, inerenti soltanto ai *“risultati”* della *riorganizzazione*, e quindi alla prospettiva,



- incerta e necessariamente di **lungo periodo**, in cui tali risultati vanno collocati (e ciò a tacere dall'efficacia differita propria della Delega legislativa), a fronte, viceversa, dell'immediatezza, certezza e attualità di risultati imposti dalla crisi e perseguiti col decreto legislativo.
278. Trattasi in altre parole di risparmi di cui **si spera il conseguimento** (peraltro nell'assai modesta misura già considerata) solo a **riforma attuata** e nell'arco temporale, di lungo periodo, in cui vanno collocati gli effetti di ogni riuscita riorganizzazione ispirata a normali criteri di buona amministrazione, ben al di là, pertanto, del quadro di immediatezza dei provvedimenti di *contenimento di spesa* imposti "*dall'eccezionale situazione di crisi internazionale*" e di *instabilità dei mercati*" in cui è fatta consistere la straordinaria necessità del Decreto Legislativo in conversione.
279. Va quindi osservato che la Corte Costituzionale nella Sentenza 355/2010, in cui richiama le sentenze 128/2008 e 171/2007 -dopo aver affermato che l'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., può discendere "*dall'intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge*" sia "*dal punto di vista oggettivo e materiale*" sia "*dal punto di vista funzionale e finalistico*", potendo riguardare, nel secondo caso, anche materie accomunate dall'unico "*intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti a materie diverse*"- chiarisce che in tale seconda ipotesi **l'urgente necessità** del provvedere deve in ogni caso discendere dall'essere detti interventi **tutti "indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie"**.
280. Non può quindi non rilevarsi come detto approntamento di rimedi urgenti a situazioni straordinarie sia concettualmente estraneo alla materia della *riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*, atteso che detta *riorganizzazione* -pur potendo certamente concorrere, con la totalità delle restanti materie, al conseguimento di obiettivi di risparmio- interessa un settore che, per la sua complessità e per i molteplici e differenziati aspetti legati al funzionamento degli uffici giudiziari di cui è necessario tener conto, richiede l'elaborazione di lunghi e approfonditi studi, e consiglia, come il Governo ha ritenuto di fare, sia la previsione di adeguati periodi di preparazione e contemporanea sospensione di efficacia delle norme dei decreti legislativi, sia la conservazione in capo al Governo, come previsto dalla Delega stessa (art. 1 c. 5° l. 138/2011), di poteri di successiva *integrazione e correzione* da esercitare al termine di ulteriori periodi di osservazione; il tutto quindi in un contesto di **lunga programmazione** del tutto **antitetico** a quello, di **brevissimo periodo**, della **straordinaria necessità e urgenza**.
281. Ciò vuol dire che la programmata riorganizzazione degli uffici non può consentire **alcun immediato risparmio**, utile agli urgenti contenimenti imposti dalla crisi internazionale, in quanto i risparmi perseguiti, potrebbero derivare, nel caso di riorganizzazione riuscita, non quale effetto immediato delle prime misure attuative, ma solo, "*a regime*", quale risultato indiretto dell'operazione complessiva.
282. Sotto tale profilo è per contro evidente, come **nell'immediato** detta riorganizzazione sia destinata a produrre **solo maggiori e cospicue spese**, oltre a notevoli perdite di risorse, quali le spese legate ai costi di adeguamento o costruzione delle numerose strutture giudiziarie in cui ospitare il personale, gli utenti e i fascicoli degli uffici soppressi (particolarmente onerose nel caso del Tribunale di L'Aquila da ricostruire di fatto *ex novo*), i costi di trasporto di fascicoli e arredi nonché le perdite sia delle risorse fisiche, costituite dagli



- edifici in cui sono attualmente ubicati gli uffici soppressi (la gran parte di proprietà statale o in uso gratuito, come nel caso del Tribunale di Sulmona), sia delle risorse umane costituite dal personale più anziano degli uffici soppressi inevitabilmente incentivato al collocamento in quiescenza allo scopo di evitare il trasferimento.
283. Ne deriva che, dal punto di vista dei risparmi immediati, la materia della **riorganizzazione territoriale** degli uffici giudiziari **lunghi dal conformarsi** a quella del **decreto legge** appare piuttosto **contrapporsi alla stessa**.
284. Ulteriore non secondario indice del difetto dei presupposti in parola è la constatazione, sia pure *ex post*, dell'incidenza dell'intervento sulle cause minori dell'inefficienza e dell'antieconomicità del sistema (v. supra 260-264), a dimostrazione, in assenza di sostanziali interventi sulle cause maggiori, di una volontà non pienamente rispondente a quella di un **reale** e quindi **realmente necessitato** intervento sulla complessiva inefficienza del sistema.
285. Di qui l'indubitabile estraneità della norma alla materia dei provvedimenti immediati di *contenimento della spesa pubblica* imposti "*dall'eccezionale situazione di crisi internazionale*" e di qui il difetto nella materia oggetto di delega, dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti.
286. Significativo al riguardo, a ulteriore dimostrazione dell'estraneità all'oggetto del decreto in conversione, è l'esplicito riferimento, contenuto nella Delega stessa, ad altro decreto legislativo n. 98/2011, già convertito con legge n. 111/2011 e avente ad oggetto "*disposizioni per il controllo della spesa pubblica nonché in materia di entrate*".
287. Trattasi di richiamo che, come esattamente indicato dai ricorrenti, contiene l'espreso riconoscimento dell'estraneità della materia.
288. Ad escludere peraltro l'ipotesi di una possibile efficacia "sanante" di tale richiamo va precisato che, in relazione a quest'ultimo decreto, si pongono, oltre alle medesime incompatibilità finalistiche e di materia precedentemente rilevate, l'ulteriore difficoltà data dalla già avvenuta conversione e dalla conseguente impossibilità di "combinare" la materia **urgente** del decreto da convertire con la materia, **a suo tempo urgente**, di altro decreto già convertito.
289. Su tali premesse vanno integralmente richiamate, pertanto, le considerazioni della sentenza della Corte Costituzionale n. 22/2012 ove si rileva 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*" atteso che "*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 e 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», con la conseguenza che «il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza», attenendo «sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno,» pone detta «scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione ... 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*".



290. A ulteriore chiarimento la Corte Costituzionale ha quindi affermato che *“esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost.”* sul necessario *“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”* è la previsione dell’art. 15, comma 3, l. 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»*. Nello stesso senso è la previsione dell’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”*.
291. Rilevata in tal modo l’eterogeneità della Delega va richiamato il principio più volte affermato dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 29 del 1995, n. 341 del 2003 171 del 2007 e 128 del 2008) secondo cui il difetto dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza richiesti per l’adozione del decreto-legge, una volta intervenuta la legge conversione, si traduce in un *error in procedendo* che vizia sia il decreto-legge, sia la successiva legge di conversione impedendo che a quest’ultima possa riconoscersi efficacia sanante.
292. Di qui la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma dell’art. 1, comma 2, L. 148/2011 per contrasto con l’art. 72 c. 1 e 4 Cost., 76 e 77 e conseguente illegittimità costituzionale delle norme dei d.lgs 155/2012 e 156/2012 perché emessi in difetto di Delega in violazione dell’art. 77 1° comma Cost..

38 - Il rilievo autonomo dell’estraneità della materia. l’uso improprio della procedura di conversione. la riserva di procedura normale per le leggi di delegazione legislativa

293. L’estraneità della materia introdotta in sede di conversione, oltre a rilevare quale indice del difetto dei presupposti di **straordinaria necessità e urgenza** (difetto peraltro intrinseco, come già visto, tanto alla natura della Delega quanto al suo specifico oggetto) assume autonomo rilievo, come osservato nella citata pronuncia della Corte Costituzionale, quale **vizio autonomo del procedimento** *“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”*.
294. Si tratta di speciale procedimento, accelerato e semplificato, che comporta una riduzione delle garanzie e degli spazi di approfondimento e dibattito previsti nel procedimento normale. Esso prevede che il Governo presenti il provvedimento alle Camere «il giorno stesso» della emanazione, che le Camere, anche se sciolte, siano appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni, e infine che il provvedimento, sulla base di apposite previsioni dei regolamenti delle Camere, siano convertiti entro il termine costituzionale di sessanta giorni.
295. La Corte Costituzionale ha quindi chiarito che il ricorso a tale procedimento accelerato attraverso *“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”* atteso che *“se tale legame viene interrotto,...le norme eterogenee aggiunte... proprio per essere estranee*



e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010)."

296. Di qui il rilievo dell'estraneità della materia regolata nella delega oltre che quale **indice sintomatico** del difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza della disposizione "aggiunta", quale **causa autonoma** di incostituzionalità della legge.
297. Non può d'altro canto non rilevarsi come una riforma di rilevanza "epocale" destinata a intervenire in materia così ampia e complessa, oggetto di ventennali studi e approfondimenti, non possa repentinamente assurgere a livello di tale straordinaria eccezionalità e urgenza da esigere una così vistosa deroga alla riserva di "normale procedura" prevista dall'art. 72 c. 4 Cost. per i disegni di delegazione legislativa (esame del disegno di legge in commissione e in aula, discussione, approvazione articolo per articolo e votazione finale), col sacrificio che ne deriva per il superiore interesse agli approfondimenti che proprio la storicità e complessità della riforma, l'importanza degli studi compiuti ed il rispetto dovuto alle popolazioni interessate, avrebbero viceversa reso ancor più doverosi.
298. Aggiungasi che nella specie l'indebita limitazione posta al dibattito parlamentare con l'alterazione delle regole previste per il normale iter di approvazione delle leggi ordinarie è risultata ulteriormente aggravata dalla circostanza che sulla **legge delega** e di conversione il **Governo** ebbe anche ad **apporre la fiducia**.
299. Ne è derivata l'ulteriore compressione e la ridotta pubblicità di un dibattito che la storicità dell'intervento, destinato, si ripete, a modificare assetti secolari (come nel caso del Tribunale di Sulmona soppresso a 150 anni dalla sua istituzione) e la delicatezza della materia, così profondamente legata all'organizzazione dello Stato, alla vita dei territori e al sistema delle garanzie giurisdizionali, avrebbero viceversa richiesto ancor più ampio e trasparente, frutto di approfondite ricerche e adeguati sopralluoghi nei singoli circondari.
300. Di qui, come già visto, il rilievo sostanziale che assume, in materia di tale importanza istituzionale e tale impatto nell'economia dei territori, il procedimento di formazione della volontà legislativa, con l'importanza che riveste -in materia così profondamente legata ai diritti dei cittadini e al lavoro di tanti professionisti e dipendenti- il pieno sviluppo del dibattito parlamentare. Ciò rende la questione di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondata sul piano giuridico, di particolare rilievo sul piano della sostanza istituzionale, non apparendo conforme all'importanza della materia, al rispetto dovuto alle collettività interessate e al rilievo costituzionale dei diritti considerati, che il contenuto di tali leggi possa essere affidato, di fatto, alla stregua di un atto di normazione secondaria, alle riflessioni di un gruppo di studio ristretto e alle valutazioni, a tavolino, di pochi funzionari ministeriali, neppure incaricati di compiere i necessari sopralluoghi sugli uffici di cui era ipotizzata la soppressione. Di qui la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma dell'art. 1, comma 2, L. 148/2011 per contrasto con l'art. 72 c. 1 e 4 Cost., 76 e 77 Cost. e conseguente illegittimità costituzionale delle norme dei d.lgs 155/2012 e 156/2012 perché emessi in difetto di Delega in violazione dell'art. 77 1° comma Cost..

39 - Il conferimento della Delega con emendamento alla stessa legge di conversione - sua formale estraneità al Decreto in conversione - esplicita



violazione della riserva di normale procedura prevista per le leggi di delegazione legislativa dall'art. 72 c. 4 Cost.

301. Significativo dell'estraneità anche formale della Delega al contenuto del Decreto Legge è la circostanza che la stessa sia stata inserita come emendamento al testo non del decreto legge ma della stessa Legge di conversione. In tal modo è alla stessa legge di conversione che è attribuito un contenuto ulteriore, rispetto alla conversione medesima, del tutto eterogeneo come si è visto al contenuto del decreto legge.
302. Va quindi osservato che la circostanza che la Delega non sia contenuta nel testo del decreto-legge, ma nella stessa legge di conversione, da un lato **non fa venir meno il fatto** dell'introduzione di un **contenuto eterogeneo** rispetto a quello del Decreto Legge, eterogeneità che interrompe comunque il necessario legame di omogeneità fra decreto legge e legge di conversione, dall'altro sancisce la **formale estraneità**, anche **testuale**, dei due provvedimenti palesando la strumentale utilizzazione della **procedura eccezionale** di conversione per l'adozione di una legge di *delegazione legislativa* per la quale l'art. 72 comma 4° della Costituzione prevede, viceversa, la riserva di "**procedura normale di esame e approvazione diretta**".
303. Ulteriori deviazioni dalla normale procedura con compressione delle prerogative parlamentari sono state ravvisate nel fatto, già segnalato, che sul maxi emendamento presentato al Senato nella seduta del 7 settembre 2011 il Governo abbia **posto la fiducia**, senza la specifica discussione e senza l'approvazione "articolo per articolo" prevista per la normale procedura dall'art. 72 c. 1 Cost., ed inoltre nel fatto che il testo così approvato in Senato sia stato trasmesso alla Camera ed esaminato dalla Commissione Bilancio per essere approvato in Aula, con nuova votazione di fiducia, **senza** il preventivo esame della **commissione referente**.
304. Di qui un'ulteriore ragione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma dell'art. 1, comma 2, L. 148/2011 per contrasto con l'art. 72 c. 1 e 4 Cost. e conseguente illegittimità costituzionale delle norme dei d.lgs 155/2012 e 156/2012 perché emessi in difetto di Delega in violazione degli artt. 76 e 77 Cost..

40 - Non manifesta infondatezza della questione di illegittimità dell'art art. 1 c. 2 lett. q) L. 148/2011 e dell'art. 10 D. Lgs 155/2012 per violazione dell'art. 81 Cost.

305. Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è da ravvisare nell'art. 1, comma 2, lett. q), della l. n. 148/2011 il quale stabilisce che "*dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*" nonché nella norma dell'art. 10 del d. lgs n. 155/2012 secondo il quale "*All'attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*", norme che non soddisfano la prescrizione costituzionale dell'art. 81 Cost. sulla necessità che "*ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*".
306. È infatti evidente -alla luce dei maggiori oneri per realizzazioni e adeguamenti edilizi e trasporto beni e fascicoli che si renderanno necessari per l'attuazione dei decreti legislativi- che il generico riferimento contenuto nell'art. 10 del d.lgs 155/2012 alle "*risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*" non contiene alcuna indicazione, essenziale per l'analisi di fattibilità finanziaria della norma, **né delle spese** derivanti dalla piena e completa attuazione del provvedimento normativo **né della copertura** in



senso stretto costituita dall'indicazione delle **specifiche fonti** da cui reperire le risorse finanziarie.

307. Di qui la non manifesta infondatezza delle questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 2 L. 148/2011 per contrasto con la norma dell'art. 81 c. 4 Cost. e delle norme dei d.lgs. 155/2012 e 156/2012 perché emessi in difetto di Delega in violazione dell'art. 77 1° comma Cost.

41 - Conclusioni

308. Il complesso delle ragioni sopra indicate rendono rilevante e non manifestamente infondate le prospettate questioni di legittimità costituzionale. Di qui la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per il giudizio di costituzionalità sulle norme, rilevanti ai fini del presente giudizio, aventi ad oggetto la soppressione del Tribunale di Sulmona, della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sulmona, del Giudice di Pace di Castel di Sangro e del Giudice di Pace di Pratola Peligna, nonché dei Tribunali e relative Procure della Repubblica compresi nelle province di L'Aquila e Chieti.

PQM

Visto l'art. 23 legge 11.3.1953 n. 87,

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate:

1) le questioni di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 1 comma 2, nonché, conseguentemente, delle norme dell'art. 1 commi 3, 4, 5 e 5 bis L. 14 settembre 2011 n. 148, di conversione con modificazioni del D.L. 13 agosto 2011 n. 138, per contrasto con gli artt. 70, 72 commi 1 e 4, 77 c. 2 e 81 Cost. nella parte in cui conferiscono Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari;

in via consequenziale:

2) le questioni di legittimità costituzionale delle norme degli artt. 1, 2 e 3, nonché conseguentemente delle norme degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del d.lgs 155/2012 con allegate tabelle e degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 del d. lgs. 156/2012 con allegate tabelle perché emesse in difetto di Delega in violazione dell'art. 77 commi 1 e 2 Cost.;

in via alternativa:

3) la questioni di legittimità costituzionale delle norme degli artt. 1, 2 e 3, nonché, conseguentemente, delle norme degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del d.lgs 155/2012 con allegate tabelle, e degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 del d. lgs. 156/2012, con allegate tabelle, nella parte in cui sopprimono i Tribunali aventi sedi nelle province di L'Aquila e di Chieti per violazione della Delega (artt. 76 e 77 Cost.) in quanto emesse in contrasto con le norme dell'art. 1 commi 5 e 5 bis L. 14 settembre 2011 n. 148 nell'interpretazione conforme agli artt. 3 e 97 Cost.;

4) le questioni di legittimità costituzionale delle norme degli artt. 1, 2 e 3, nonché, conseguentemente, delle norme degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del d.lgs 155/2012 con allegate tabelle, e degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 del d. lgs. 156/2012, con allegate tabelle, nella parte in cui sopprimono il Tribunale di Sulmona, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sulmona e gli Uffici del Giudice di Pace di Castel di Sangro e Pratola Peligna, perché emesse in contrasto con le norme dell'art. 1 comma 2, L. 14 settembre 2011 n. 148 nell'interpretazione delle stesse conforme alle norme degli artt. 2, 3, 9 comma 2, 24 commi 1, 2 e 3, 25 comma 1, 27 comma 3, 35 commi 1 e 2, 97 comma 1 e 111 commi 2 e 3 Cost.;

Sospende il procedimento;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;



Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente Ordinanza alle Parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione della medesima ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Sulmona c.c. del 21 febbraio 2013

Il Presidente Estensore
f.to digit *Giorgio Di Benedetto*

