CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **59/2016** (ECLI:IT:COST:2016:59)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FRIGO** - Redattore: **CORAGGIO**
Camera di Consiglio del **24/02/2016**; Decisione del **24/02/2016**
Deposito del **23/03/2016**; Pubblicazione in G. U. **30/03/2016**
Norme impugnate: Art. 1, c. 1°, del decreto legislativo 07/09/2012, n. 155, con l'allegata tabella A, limitatamente alla soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto.
Massime: **38780 38781**
Atti decisi: **ord. 186/2015**

SENTENZA N. 59

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuseppe FRIGO; Giudici : Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, limitatamente alla soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto,

promosso dal Tribunale ordinario di Orvieto nel procedimento civile vertente tra A.R. ed altri contro il Ministero della giustizia, con ordinanza del 30 agosto 2013, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

1.− Il Tribunale ordinario di Orvieto, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 30 agosto 2013, pronunciata nel procedimento promosso da A.R. ed altri nei confronti del Ministero della giustizia, avente ad oggetto un ricorso ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, limitatamente alla soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, in riferimento agli artt. 24, 76, in relazione ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b) ed e), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e 77 della Costituzione.

2.− Premette il Tribunale di essere stato adito, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., da dipendenti del Ministero della giustizia, che avevano chiesto, in via d'urgenza, la sospensione dell'efficacia degli atti aventi ad oggetto la procedura di interpello con la quale il personale amministrativo degli uffici giudiziari soppressi dal suddetto decreto legislativo veniva invitato a presentare domanda di trasferimento a posti vacanti nel distretto.

Detti atti, in quanto finalizzati a dare esecuzione alla riorganizzazione degli uffici giudiziari disposta dalla legge n. 148 del 2011 e dal conseguente d.lgs. n. 155 del 2012, sarebbero idonei a vulnerare il diritto fatto valere dai ricorrenti alla conservazione del posto di lavoro, inteso anche come sua collocazione geografica.

Il Tribunale ordinario di Orvieto, ritenuta la rilevanza, ha sollevato quindi questione di legittimità costituzionale.

3.− L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012, con l'allegata tabella A, nella parte in cui prevede la soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, sarebbe viziato per eccesso di delega, così violando l'art. 76 Cost., in quanto tale previsione contrasterebbe con i principi ed i criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b) ed e), della legge n. 148 del 2011.

Il Tribunale ordinario di Orvieto avrebbe mostrato una considerevole efficienza nei settori penale e civile, riuscendo a ridurre le pendenze iniziali, diversamente da altri uffici giudiziari, quale il Tribunale ordinario di Spoleto, con una durata dei procedimenti inferiore di più di un terzo rispetto a quella riscontrata in quest'ultimo ufficio giudiziario.

Inoltre, la soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto contrasterebbe con le finalità di realizzare risparmi di spesa ed incrementi di efficienza.

Ciò, sia perché è previsto il suo accorpamento al Tribunale ordinario di Terni, che non può vantare gli stessi indici di efficienza, sia perché, in attuazione del criterio di delega di cui alla lettera f), del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011, si è preferito il mantenimento del

Tribunale ordinario di Spoleto, parimenti meno efficiente.

Rileva il rimettente che il Tribunale ordinario di Orvieto estende la propria circoscrizione sia all'interno della Provincia di Terni, che all'interno della Provincia di Perugia: circostanza che avrebbe suggerito di procedere ad una revisione complessiva delle circoscrizioni dei vari Tribunali, e non già alla soppressione di quello di Orvieto, poiché solo in questo modo si sarebbe avuto un effettivo risparmio di spesa ed un incremento di efficienza.

4.− Il rimettente ha prospettato, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto la soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto provocherebbe tali difficoltà per l'amministrazione della giustizia da determinare, di fatto, un diniego di giustizia.

5.− È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in ragione di quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 237 del 2013.

Ha richiamato, quindi, la relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui sono esposte le ragioni della scelta di sopprimere il Tribunale ordinario di Orvieto, in applicazione dei criteri direttivi della delega legislativa.

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale ordinario di Orvieto, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, in riferimento agli artt. 24, 76, in relazione ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b) ed e), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e 77 della Costituzione.

2.− Questioni analoghe, sollevate con riguardo ai medesimi parametri costituzionali invocati dal Tribunale ordinario di Orvieto, sono già state esaminate da questa Corte con la sentenza n. 237 del 2013, e sono state ritenute non fondate.

3.− La questione di legittimità costituzionale sollevata per contrasto con l'art. 77 Cost. deve essere dichiarata inammissibile, poiché non vi è alcuna illustrazione della censura.

4.− Ai fini dell'esame delle ulteriori censure, va osservato preliminarmente che le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati.

La giurisprudenza costituzionale ha affermato che il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alla norma che determina l'oggetto, i princípi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (sentenze n. 98 del 2008, n. 340, n. 170 e n. 50 del 2007).

La disposizione impugnata è stata adottata in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge n. 148 del 2011 avente ad oggetto la riorganizzare sul territorio degli uffici

giudiziari.

5.− La delega è stata specificata con diversi criteri direttivi.

I criteri di delega indicati nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, che, in particolare, il Tribunale ordinario di Orvieto assume violati sono i seguenti:

− art. 1, comma 2, alinea: «riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza»;

− art. 1, comma 2, lettera b): «ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane»;

− art. 1, comma 2, lettera e): «assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d), il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni».

Si tratta, nel complesso, di previsioni finalizzate a realizzare un risparmio di spesa ed un incremento di efficienza.

6.− Le censure del Tribunale rimettente, quanto alla violazione dell'art. 76 Cost., si fondano sia su dati relativi alla consistenza e alle pendenze dell'ufficio giudiziario soppresso, sia sulle peculiarità territoriali ed infrastrutturali, che implicherebbero, a suo avviso, la inosservanza dei criteri direttivi della delega.

7.− La questione non è fondata.

7.1.− In linea di principio, la giurisprudenza costituzionale afferma che il legislatore delegato ha margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne rispetti la ratio e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Ha ritenuto, in particolare, che, quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenza n. 237 del 2013).

7.2.− Ebbene, non si ritiene che il decreto legislativo, per la parte che qui interessa, sia stato adottato in violazione di questi principi.

Si rileva, in proposito, che, come già affermato nella sentenza n. 237 del 2013, il d.lgs. n. 155 del 2012 è stato approvato a seguito di una istruttoria approfondita sotto il profilo tecnico, trasfusa nella relazione, che illustra le modalità di applicazione dei criteri, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali.

Per quanto attiene al caso in esame, nella relazione dello schema del decreto legislativo si afferma:

− che il distretto della Corte d'appello di Perugia si caratterizzava per la presenza di un solo tribunale di dimensioni conforme agli standard, quello di Perugia, mentre gli altri tre Tribunali ordinari di Orvieto, di Spoleto e di Terni erano nettamente al di sotto dei suddetti parametri di riferimento;

− che in questo distretto il limite previsto dalla lettera f) dell'art. 1, comma 2, della legge delega imponeva di mantenere almeno uno dei due soli Tribunali sub provinciali astrattamente sopprimibili (Orvieto e Spoleto), mentre il Tribunale ordinario di Terni era intangibile;

− che tali limiti rendevano particolarmente disarmonica la redistribuzione delle risorse, considerato che popolazione totale, sopravvenienze e carichi di lavoro avrebbero imposto di dividere idealmente il territorio in due soli tribunali;

− che entrambi i Tribunali sub provinciali erano di modestissime dimensioni, tanto da non avvicinarsi neppure alla soglia selezionata per il mantenimento degli uffici del giudice di pace sub circondariali, che pure rappresentano la giustizia di prossimità.

È in questo contesto che si è ritenuto di disporre la soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, che era il terzo più piccolo d'Italia, in luogo di quello di Spoleto, che vantava maggiore bacino d'utenza e si collocava al 14º posto della classifica dei tribunali minori, e conseguentemente di prevedere l'ampliamento del bacino d'utenza di quest'ultimo Tribunale, in modo da attenuare le divergenze territoriali rispetto al Tribunale ordinario di Perugia.

7.3.− Da tutto ciò emerge anzitutto la non contraddittorietà diretta del d.lgs. n. 155 del 2012, in parte qua, rispetto alla legge delega, i cui criteri direttivi appaiono puntualmente rispettati.

Risulta poi la ragionevolezza della scelta effettuata, nella prospettiva della maggiore efficienza perseguita dal legislatore delegante.

8.− Anche la censura di violazione dell'art. 24 Cost. non è fondata.

Come già affermato dalla sentenza n. 237 del 2013, la soluzione adottata, lungi dal comportare diniego o difficoltà di accesso alla giustizia, appare come un giusto contemperamento di tutti i valori costituzionalmente protetti, compensando i limitati sacrifici degli utenti con il guadagno di efficienza del sistema.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, con l'allegata tabella A – limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto – del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), sollevata, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Orvieto con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, con l'allegata tabella A – limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto – del suddetto d.lgs. n. 155 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 76 Cost., con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b) ed e), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), dal Tribunale ordinario di Orvieto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2016.

F.to:

Giuseppe FRIGO, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.