

B) Giurisprudenza costituzionale ed europea

175. Sulla ultrattività delle tariffe professionali abrogate dal decreto-legge n. 1 del 2012

Corte costituzionale, ordinanza 31 maggio 2013, n. 115

La norma intertemporale introdotta dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, in sede di conversione del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), con la quale è stato posto rimedio alla situazione di "blocco" impeditiva della liquidazione degli onorari di difesa nei processi in corso, è da considerarsi ragionevole e conforme ai parametri costituzionali, stante il ritardo nella determinazione, da parte del competente Ministro, dei nuovi parametri, e stante la già disposta abrogazione delle precedenti tariffe.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

(Omissis)

Ritenuto che, nel corso di un giudizio civile, il Tribunale ordinario di Napoli, ai fini della liquidazione delle correlative spese, con ordinanza del 20 aprile 2012, ha denunciato, per «contrasto con i principi costituzionali» (non altrimenti individuati), l'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012 n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), nei suoi commi 1 e 2, i quali, rispettivamente, dispongono che «Sono abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel settore ordinistico» e che «[...] nel caso di liquidazione, da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del Ministro vigilante da adottare nel termine di centoventi giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che, stante il ritardo nella determinazione, da parte del competente Ministro, dei suddetti nuovi parametri, e stante la già disposta abrogazione delle precedenti tariffe, il rimettente si è doluto della situazione di "blocco", così determinatasi, a suo avviso impeditiva della liquidazione degli onorari di difesa nel processo a quo;

che a seguito dell'introduzione, in sede di conversione del predetto decreto-legge, da parte della legge 24 marzo 2012 n. 27, di un terzo comma, nel testo del citato art. 9, con il quale si stabilisce che «le tariffe vigenti alla data dell'entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi [...] sino alla data dell'entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 [...]» - il Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, con le nove ordinanze in epigrafe, di identico contenuto, emesse in altrettanti giudizi civili, ha dubitato, a sua volta, della legittimità costituzionale anche di siffatta disposizione intertemporale, prospettandone il contrasto con i precetti di cui agli articoli 2, primo comma, 10, 11, 3, 24, 101, 107, 111 e 117 della Costituzione (i primi tre evocati però solo in motivazione);

che l'Avvocatura generale dello Stato, per conto dell'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per la manifesta infondatezza delle riferite questioni.

Considerato che - a prescindere dalla evidente ragionevolezza della norma intertemporale introdotta dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, in sede di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), con la quale è stato posto rimedio proprio a quella situazione di "blocco" lamentata dal Tribunale ordinario di Napoli (come già da altri giudicanti vedi, al riguardo, l'ordinanza di questa Corte n. 269 del 2012, di restituzione degli atti, per *ius superveniens*, al rimettente Tribunale di Cosenza), situazione poi comunque superata con l'adozione del decreto ministeriale 20 luglio 2012, recante la determinazione dei nuovi parametri per la liquidazione dei compensi per le professioni regolamentate - le questioni sollevate dagli odierni rimettenti vanno dichiarate manifestamente inammissibili, per la non rispondenza delle rispettive ordinanze di rimessione ai requisiti minimi richiesti dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), per promuovere l'incidente di costituzionalità;

che, infatti, il Tribunale di Napoli, oltre a non motivare sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione, omette persino di indicare i parametri costituzionali in tesi violati;

che, del pari, le ordinanze di rimessione del Tribunale ordinario di Nocera Inferiore (che pur si diffondono per ben ottanta pagine su tematiche generali del giudizio incidentale di legittimità costituzionale) non assolvono al requisito della motivazione sulla rilevanza, la quale risulta, del tutto incomprensibilmente, legata soltanto all'obiettivo del rimettente di poter liquidare le spese processuali attraverso l'auspicata caducazione proprio di quella disposizione intertemporale che tale liquidazione gli consentiva; mentre, in relazione ai numerosi parametri evocati (per altro in modo disarmonico tra motivazione e dispositivo), manca una pertinente e coerente motivazione

delle ragioni che ne determinerebbero, nella specie, la violazione da parte della norma denunciata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

La Corte costituzionale
riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 gennaio n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), sollevata per «contrasto con i principi costituzionali», dal Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza di cui in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 101, 104 e 117 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, con le nove ordinanze in epigrafe indicate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

Depositata in segreteria il 31 maggio 2013

176. Sulla legittimità costituzionale delle disposizioni della legge 14 settembre 2011, n. 148, del D.Lgs. 7 settembre 2012, n. 155 e del D.Lgs. 7 settembre 2012, n. 156 in tema di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari

Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 2013, n. 237

È costituzionalmente illegittimo l'articolo 1, con l'allegata tabella A, 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), limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Urbino. La norma impugnata, nello stabilire la soppressione di tale tribunale, ha violato il criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 2, lettera a), che stabilisce la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 novembre 2011. Tale è la condizione del Tribunale e il contrasto non può essere superato in via interpretativa, come erroneamente prospettato nella scheda tecnica allegata alla relazione allo schema del decreto legislativo n. 155 del 2012, atteso il chiaro tenore inderogabile della delega.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(*Omissis*)

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Pinerolo, con cinque ordinanze di rimessione, rispettivamente iscritte ai numeri 13, 53, 72, 81 e 84 del registro ordinanze 2013, il Tribunale ordinario di Alba, con l'ordinanza iscritta al n. 80 del registro ordinanze 2013, il Tribunale ordinario di Sala Consilina, con l'ordinanza iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2013, il Tribunale ordinario di Montepulciano con l'ordinanza iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2013, il

Tribunale ordinario di Sulmona, con l'ordinanza iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2013, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, 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), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24, 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, e 81 della Costituzione. Il Tribunale ordinario di Urbino (registro ordinanze n. 66 del 2013) ha sollevato questione di legittimità costituzionale 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), in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. Tutti i suddetti giudici rimettenti hanno sollevato, nel complesso, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, con l'allegata tabella A - limitatamente alla disposta soppressione dei Tribunali ordinari di Pinerolo, Urbino, Alba, Sala Consilina, Montepulciano, Sulmona e aventi sede nelle province dell'Aquila e di Chieti -, 2, 3 e 9 del suddetto decreto legislativo n. 155 del 2012, con le allegate tabelle, in riferimento, nel complesso agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 70, 72, primo e quarto comma, 76 - con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, in particolare, alle lettere a), b), d), e), f), ed ai commi 3, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011 -, 77, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, della Costituzione.

In via consequenziale, il Tribunale ordinario di Sulmona ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011, in riferimento agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, e 81 Cost. di tutte le ulteriori disposizioni del decreto legislativo n. 155 del 2012, con le allegate tabelle; degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con le allegate tabelle, nell'insieme, e con riguardo alla soppressione degli Uffici del Giudice di pace di Castel di Sangro e di Pratola Peligna, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, prima, secondo e terzo comma, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 76 - con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, commi 2, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011 - 77, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, Cost.

2.- Il Tribunale ordinario di Pinerolo, con ordinanze rispettivamente iscritte al n. 13 e al n. 53 del registro ordinanze 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, per violazione degli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., e dell'art. 1 del D.Lgs. n. 155 del 2012, con l'allegata tabella A, limitatamente alla prevista soppressione del Tribunale ordinario di Pinerolo, per violazione degli artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma, Cost.

3.- Nelle suddette ordinanze, con argomentazioni analoghe, il rimettente assume la rilevanza delle questioni, atteso che la successiva udienza dei relativi giudizi si sarebbe tenuta dopo l'acquisto di efficacia del D.Lgs. n. 155 del 2012, e, dunque, dinanzi al Tribunale ordinario di Torino.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente deduce che l'art.1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, costituirebbe una norma intrusa rispetto all'oggetto del decreto-legge convertito, in ragione dei principi affermati dalla Corte costituzionale, in particolare nelle sentenze n. 22 del 2012, n. 355 del 2010, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007, che ravvisano nell'art. 77, secondo comma, Cost., il fondamento della necessaria omogeneità del contenuto della legge di conversione.

La norma di delega in esame - si deduce - è stata introdotta per la prima volta nella legge n. 148 del 2001, con la quale all'art. 1, comma 1, veniva convertito il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), così violando sia il citato articolo 77, secondo comma, Cost., sia gli artt. 70 e 72, primo e quarto comma, Cost., non venendo rispettato il procedimento ordinario di approvazione delle leggi.

L'art. 1, con l'allegata tabella A, del D.Lgs. n. 155 del 2012, limitatamente alla soppressione del Tribunale ordinario di Pinerolo, sarebbe viziato in ragione dell'illegittimità della disposizione di delega, e violerebbe l'art. 76 Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con i criteri ed i principi direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b), d) ed e), della legge n. 148 del 2011.

La disposta soppressione del Tribunale ordinario di Pinerolo, quarto ufficio giudiziario del Piemonte per popolazione dopo quelli di Torino, Novara, Alessandria, ed il suo accorpamento al Tribunale ordinario di Torino, che assimilerebbe anche le sezioni distaccate di Susa e di Moncalieri, comporterebbe che l'ufficio giudiziario del capoluogo resti sostanzialmente inalterato e non venga decongestionato, come stabilito dai suddetti principi direttivi.

D'altro canto l'ampliamento delle competenze del Tribunale ordinario di Ivrea che opera su un ambito territoriale ridotto e con minore popolazione, oltre ad avere una minore sopravvenienza, non concorrerebbe al riequilibrio delle competenze tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzata da rilevante differenza di dimensioni.

4.- Il medesimo art. 1 del D.Lgs. 155 del 2012 violerebbe altre disposizioni costituzionali.

Il Tribunale assume la lesione dell'art. 3, poiché il diverso trattamento riservato agli utenti del Tribunale ordinario di Pinerolo rispetto a quelli di tribunali analoghi appare arbitrario, non trovando fondamento in alcuna disposizione di legge, ed irrazionale, in quanto non assicura il raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore delegante.

Deduce, quindi, la lesione dell'art. 25 Cost., in quanto vi sarebbe una indebita sottrazione degli utenti della giustizia al loro giudice naturale.

Infine, il giudice *a quo* prospetta la lesione degli artt. 97, primo comma, e 24, Cost., in quanto la violazione dei criteri stabiliti per il migliore funzionamento della giustizia lederebbe il buon andamento dell'amministrazione ed il diritto ad una tutela giudiziaria effettiva.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in entrambi i giudizi con atti di analogo contenuto.

Assume la difesa dello Stato che la questione come prospettata in riferimento alle norme denunciate è manifestamente infondata.

Ricorda come la disposizione di delega sia stata introdotta nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione da parte dell'Assemblea del Senato, che il 7 settembre 2011 approvava, a seguito della fiducia posta dal Governo, il maxi emendamento, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge.

Tale iter, tuttavia, non violerebbe gli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost. come si rileva dall'esame dei principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 391 del 1995. Neppure sarebbe ravvisabile la lesione della cosiddetta riserva di assemblea, di cui al quarto comma dell'art. 72 Cost., atteso che il disegno di legge di conversione del decreto-legge è stato sottoposto alla procedura normale di esame ed approvazione, a norma degli artt. 35 del Regolamento del Senato e 96 *bis* del Regolamento della Camera.

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 77 Cost., in ragione della mancanza di omogeneità, prospetta l'Avvocatura dello Stato che, nella specie, appare evidente come la riduzione degli uffici giudiziari risponda ad esigenze di razionalizzazione dell'amministrazione della giustizia, con ottimizzazione dei servizi e riduzione dei costi, finalità perseguite dal decreto-legge.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, afferma, altresì, la legittimità dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 2012, per quanto attiene l'inclusione del Tribunale ordinario di Pinerolo tra le sedi soppresse, atteso che, come si rileva, altresì, dalle schede analitiche allegate alla relazione allo schema del decreto legislativo in questione, la discrezionalità nell'adozione di quest'ultimo sarebbe stata correttamente esercitata.

6.- In entrambi i giudizi, con distinti atti aventi analogo contenuto, ha spiegato intervento adesivo il Coordinamento nazionale degli ordini forensi minori.

Detta associazione non riconosciuta, cui aderiscono numerosi Ordini forensi (tra cui quello di Pinerolo), nel prospettare l'ammissibilità del proprio intervento, ha posto in rilievo, tra l'altro, come, tra i propri scopi associativi, vi sia il mantenimento in essere dei tribunali presso i quali sono istituiti gli ordini forensi associati.

7.- Nel giudizio iscritto al n. 53 del registro ordinanze 2012 si è costituito, con atto depositato il 5 aprile 2013, F.M., parte del giudizio principale, aderendo all'ordinanza di rimessione.

La suddetta parte ha dedotto, altresì, la lesione dell'art. 81 Cost., non essendo stata prevista la copertura finanziaria.

8.- Nel medesimo giudizio ha spiegato intervento, con atto depositato il 5 aprile 2013, il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo.

A sostegno della propria legittimazione all'intervento il Consiglio dell'ordine deduce che l'esito della questione di costituzionalità incide diretta-

mente sulla propria costituzione, in quanto legata all'esistenza del tribunale circondariale di riferimento.

Il Consiglio dell'ordine, nell'aderire all'ordinanza di rimessione, impugna anche gli artt. 9 e 5 del D.Lgs. n. 155 del 2012, e prospetta la violazione degli ulteriori parametri di cui agli artt. 81 e 108 Cost.

9.- Con ordinanza del 19 febbraio 2013 (registro ordinanze n. 72 del 2013), il Tribunale ordinario di Pinerolo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, con l'allegata tabella A, 2 e 9 del D.Lgs. n. 155 del 2012, relativamente alla disposta soppressione del Tribunale medesimo e alla previsione che le udienze successive al 13 settembre 2013 si tengano davanti al Tribunale ordinario di Torino, in riferimento agli artt. 76, 3, 24, 25, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.

Ad avviso del rimettente, sussisterebbe il vizio di eccesso di delega, con conseguente disparità di trattamento rispetto alla sede di Ivrea, per la violazione del criterio direttivo della razionalizzazione del servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane - Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo - che deve essere realizzato mediante il decongestionamento del tribunale metropolitano, nel caso di specie Torino, con trasferimento di carichi sugli uffici giudiziari limitrofi della stessa provincia e aumento delle dimensioni di questi.

Il bacino di utenza della provincia di Pinerolo, pari circa alla metà della popolazione della Regione Piemonte, avrebbe imposto, al contrario di come è stato stabilito, di potenziare il suddetto Tribunale e non quello metropolitano di Torino.

La soppressione in questione violerebbe, altresì, l'art. 24 Cost., in quanto una giustizia inefficiente al cui accesso siano frapposti ostacoli darebbe luogo alla mancanza di tutela giurisdizionale, e lederebbe il buon andamento degli uffici giudiziari.

Il giudice *a quo* prospetta, quindi, la violazione dell'art. 25, primo comma, Cost., in quanto il cittadino sarebbe distolto dal giudice naturale.

Viene, quindi, dedotta la illegittimità del decreto-legge n. 138 del 2011 e dell'art. 1, comma 2, della legge di conversione n. 148 del 2011, per la violazione, nel complesso, degli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 76 e 77, Cost., prospettando argomentazioni analoghe a quelle esposte nelle ordinanze di rimessione n. 13 e n. 53 del 2013.

La disposta delega sarebbe viziata da irragionevolezza in quanto il risparmio di spesa è perseguito non tenendo conto dei costi diretti ed indiretti derivanti dalla riforma.

Per altro verso, sarebbe leso il principio di ragionevolezza e di uguaglianza, nonché l'art. 24 Cost., in quanto la concentrazione nei capoluoghi di provincia (art. 1, comma 2, lettera a, della legge di delegazione) fa sì che grandi parti di territorio vengano ad essere sornite di uffici giudiziari.

Irragionevole sarebbe, altresì, la previsione di mantenere almeno tre tribunali nel distretto (art. 1, comma 2, lettera f, della legge di delegazione), a prescindere dall'estensione del distretto, della Regione, della popolazione e dei carichi di lavoro e delle sopravvenienze, tenuto conto, nella specie, che il Piemonte ha una sola Corte d'appello.

Infine, è prospettata, in relazione a tutte le disposizioni impugnate, la violazione, dell'art. 81 Cost., in ragione della mancata indicazione della copertura dei presumibili costi.

10.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che deduce la manifesta infondatezza della questione prospettando argomentazioni analoghe a quelle dedotte con riguardo alle ordinanze di rimessione n. 13 e n. 53 del 2013.

11.- Si è costituito nel presente giudizio incidentale B.F., parte del giudizio principale, ed è intervenuto il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo, prospettando entrambi argomentazioni difensive adesive all'ordinanza di rimessione.

12.- Il Tribunale ordinario di Urbino, con ordinanza del 21 gennaio 2013 (registro ordinanze n. 66 del 2013), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del D.Lgs. n. 155 del 2012, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., e dell'art. 1, con la relativa tabella A, del medesimo D.Lgs. n. 155 del 2012, limitatamente alla disposta sua soppressione, in riferimento all'art. 76 Cost., con riguardo al criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 2, lettera a), della legge n. 148 del 2011.

Per quanto attiene alla prima questione sollevata, il giudice *a quo*, deduce la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto la riforma prevista con la disposizione di delega non risponderebbe ai presupposti di necessità ed urgenza che legittimano il governo all'esercizio della potestà legislativa ai sensi dell'indicato parametro costituzionale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 22 del 2012).

Con riguardo alla seconda questione prospettata, il rimettente osserva che il legislatore delegato sarebbe incorso in un eccesso di delega in quanto la città di Urbino, come la città di Pesaro, è Comune capoluogo della Provincia di Pesaro e Urbino, istituita con il regio decreto 22 dicembre 1860, n. 4495, riguardante la nuova circoscrizione territoriale delle Marche, come si rileva anche dallo statuto provinciale approvato con delibera del consiglio provinciale del 31 luglio 1991, n. 172, e, quindi, non doveva essere soppresso in ragione di quanto previsto dal richiamato criterio direttivo.

13.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, assumendo la manifesta infondatezza delle questioni sollevate con argomentazioni analoghe a quelle prospettate con riguardo agli altri giudizi incidentali.

14.- Ha spiegato intervento l'Unione degli ordini forensi della Sicilia e il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Nicosia.

Preliminarmente, l'Unione prospetta la sussistenza della propria legittimazione processuale in ragione della previsione dell'art. 29, comma 1, lettera p), della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), atteso che la disciplina in esame costituisce materia di interesse comune.

Il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Nicosia deduce la sussistenza della propria legittimazione in quanto ente esponenziale dell'interesse collettivo alla conservazione del presidio giudiziario del Tribunale ordinario di Nicosia.

15.- È intervenuto nel giudizio il Consiglio nazionale forense (C.N.F.), prospettando la sussistenza della propria legittimazione ad intervenire sia perché la soppressione del Tribunale ordinario di Urbino e del relativo Consiglio dell'ordine modificherebbe l'ordinamento forense e condizionerebbe la composizione del C.N.F., sia per lo svolgimento del ruolo di raccordo istituzionale fra l'ordinamento forense ed il complesso delle istituzioni nazionali.

Nel merito, il C.N.F. condivide le argomentazioni del giudice *a quo*.

16.- È intervenuto nel giudizio anche il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Urbino che dopo avere sostenuto la propria legittimazione con argomentazioni analoghe a quelle del C.N.F. e del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo, aderisce alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione.

17.- Il Tribunale ordinario di Alba, con ordinanza del 22 gennaio 2013 (r.o. n. 80 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, in riferimento agli artt. 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., nonché dell'art. 1, con l'allegata tabella A, del decreto legislativo n. 155 del 2012, limitatamente alla disposta sua soppressione, per contrasto con l'art. 76 Cost.

Premette il Tribunale di essere stato adito, ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile da più dipendenti del Ministero della giustizia, appartenenti al personale in servizio presso il Tribunale ordinario di Alba, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Alba e l'ufficio UNEP del medesimo tribunale, 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 D.Lgs. 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 Alba, quindi, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale ed ha sospeso, provvisoriamente, nei confronti dei ricorrenti, l'efficacia degli atti impugnati.

Osserva il rimettente che la disposizione di delega sarebbe viziata, in quanto adottata durante l'*iter* di conversione di un decreto-legge che non conteneva detta norma, così violando il procedimento ordinario di formazione della legge (art. 72, primo e quarto comma, Cost.).

Sarebbe, altresì, lesa l'art. 77, secondo comma, Cost., atteso che lo strumento della legge delega è incompatibile con la sussistenza dei requisiti di straordinarietà ed urgenza e in ragione della eterogeneità delle disposizioni in esame rispetto a quelle originariamente contenute nel decreto-legge (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 22 del 2012).

L'art. 1 citato del decreto legislativo sarebbe viziato per eccesso di delega, così violando l'art. 76 Cost., in quanto la soppressione del Tribunale ordinario di Alba contrasterebbe con le finalità di realizzare risparmi di spesa e incrementi di efficienza di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011.

La norma censurata violerebbe, altresì, i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b) ed e), della legge n. 148 del 2011.

18.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la manifesta infondatezza del ricorso in ragione di prospettazioni difensive analoghe a quelle dedotte con riguardo alle ordinanze di rimessione sopra illustrate.

19.- Si sono costituiti nel giudizio incidentale I.F., V.L., Z.M.G., parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, aderendo alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale.

20.- Il Tribunale ordinario di Pinerolo, con ordinanza del 14 febbraio 2013 (registro ordinanze n. 81 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, con l'allegata tabella A, del D.Lgs. n. 155 del 2012, limitatamente alla sua soppressione, in riferimento all'art. 76 Cost., per la violazione dei criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b), d) ed e), ed all'art. 1, comma 3, della legge n. 148 del 2011, nonché in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, 97, secondo comma, Cost.

Secondo il rimettente, i suddetti criteri direttivi sarebbero, infatti, finalizzati a razionalizzare il servizio giustizia nelle aree metropolitane - tra le quali rientra la città di Torino - attraverso il decongestionamento del tribunale metropolitano mediante trasferimento dei carichi sugli uffici giudiziari limitrofi. Lo stesso rimettente rileva che, in totale contrasto con gli obiettivi della legge di delegazione ed i criteri ed i principi da essa fissati e sopra richiamati, il decreto legislativo n. 155 del 2012 prevede la soppressione del Tribunale ordinario di Pinerolo, mentre in tutte le altre aree dei tribunali metropolitani (oltre a Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo) gli uffici giudiziari sub-provinciali sono stati mantenuti e, in alcuni casi, anche ampliati.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato dal momento che la soppressione del Tribunale ordinario di Pinerolo fa sì che i cittadini residenti nel suo circondario siano sottoposti ad un trattamento diverso rispetto a quello di altri tribunali sub-provinciali che si trovano in aree metropolitane.

Inoltre, il decreto legislativo n. 155 del 2012, includendo il Tribunale ordinario di Pinerolo tra gli uffici giudiziari soppressi, determinerebbe la violazione dell'art. 25, primo comma, Cost., poiché distoglie i cittadini di tale circondario al proprio giudice naturale, e lederebbe anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Infine, sussisterebbe la lesione del diritto di difesa, del cittadino dell'attuale circondario del Tribunale ordinario di Pinerolo, sancito dall'art. 24 Cost., in quanto lo stesso si vedrà costretto a rivolgersi ad un tribunale, i cui livelli di efficienza potrebbero essere inferiori a quelli del Tribunale ordinario di Pinerolo.

Il giudice *a quo* sospetta anche dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, in riferimento agli artt. 70, 72, commi primo e quarto, 77, secondo comma, e 81 Cost., prospettando argomentazioni analoghe a quelle dedotte nelle già richiamate ordinanze del medesimo tribunale.

La disposizione di delega lederebbe, altresì, gli artt. 3 e 24 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza e per la violazione del diritto di difesa del cittadino.

21.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che prospetta difese analoghe a quelle proposte negli altri giudizi incidentali sopra richiamati.

22.- È intervenuto nel giudizio il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo, prospettando argomentazioni analoghe a quelle proposte negli altri giudizi incidentali sopra richiamati.

23.- Si è costituita la parte del giudizio *a quo*, M.E., aderendo all'ordinanza di rimessione.

24.- Il Tribunale ordinario di Pinerolo, con ordinanza del 19 marzo 2013 (registro ordinanze n. 84 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale analoga a quella sollevata con l'ordinanza n. 72 del 2013, impugnando le stesse disposizioni normative e prospettando le medesime argomentazioni.

25.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, prospettando difese analoghe a quelle proposte negli altri giudizi incidentali sopra richiamati.

26.- È intervenuto nel giudizio il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo, svolgendo argomentazioni analoghe a quelle proposte negli altri giudizi incidentali sopra richiamati.

27.- Si è costituita B.D., parte del giudizio *a quo*, aderendo all'ordinanza di rimessione.

28.- Il Tribunale ordinario di Sala Consilina, con ordinanza del 20 febbraio 2013 (registro ordinanze n. 105 del 2013), ha sollevato questione di legittimità dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, in riferimento agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., e dell'art. 1, con l'allegata tabella A, del decreto legislativo n. 155 del 2012, nella parte in cui, dispone la soppressione del Tribunale ordinario di Sala Consilina, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma, Cost.

Come per le ordinanze del Tribunale ordinario di Pinerolo e di quello di Urbino, sussisterebbe la rilevanza della questione in quanto la causa andava rinviata ad udienza successiva a quella di acquisto di efficacia del decreto legislativo n. 155 del 2012 e, quindi, nella nuova sede giudiziaria.

Le deduzioni poste a fondamento dell'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 sono analoghe a quelle prospettate dalle ordinanze di rimessione sopra richiamate.

Il giudice *a quo*, quindi, censura l'art. 1 del D.Lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui ha inserito il Tribunale ordinario di Sala Consilina tra gli uffici soppressi, per la violazione dell'art. 76 Cost., in relazione ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b), d) ed e), della legge n. 148 del 2011.

Ed infatti, deduce il rimettente che, in particolare, non sarebbe stato seguito, senza peraltro assicurare condizioni di efficienza del servizio giustizia, il criterio della priorità di una riorganizzazione nell'ambito provinciale, dal momento che l'ufficio in questione è soppresso ed accorpato ad altro distretto di Corte d'appello appartenente ad altra Provincia (cioè quella di Potenza), così

creandosi una scissione tra giurisdizione amministrativa ed ordinaria circa l'allocazione territoriale dei relativi uffici giudiziari.

Sarebbero violati, inoltre, sia il principio di buon andamento dell'amministrazione, in ragione dei presumibili costi e di quanto realizzato dal Tribunale ordinario di Sala Consilina per l'attuazione del processo civile telematico, sia il diritto alla tutela giudiziaria effettiva.

Infine, il giudice *a quo* deduce, in ordine all'art. 1 del D.Lgs. n. 155 del 2012, la violazione dell'art. 3 Cost., per il diverso trattamento riservato al Tribunale ordinario di Sala Consilina, rispetto agli altri uffici giudiziari, nonché la violazione del principio del giudice naturale.

29.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la manifesta infondatezza della questione.

30.- Si sono costituite nel presente giudizio incidentale D.M.R. e P.C., parti del processo *a quo*, aderendo alle argomentazioni del giudice rimettente.

31.- Il Tribunale ordinario di Montepulciano, con ordinanza del 21 dicembre 2012 (registro ordinanze n. 106 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, in riferimento agli artt. 3 e 24, 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, Cost., nonché, dell'art. 1, con l'allegata tabella A, del D.Lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui ha soppresso il Tribunale ordinario di Montepulciano, sia in riferimento ai vizi della disposizione di delega, sia in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma, Cost.

Il rimettente assume la violazione sia dell'*iter* ordinario di formazione legislativa (artt. 70 e 72, primo e quarto comma, Cost.), sia del procedimento previsto per la decretazione di urgenza (art. 77, secondo comma, Cost.).

Ad avviso del giudice *a quo*, la legge di delegazione violerebbe, altresì, gli artt. 3 e 24 Cost., non perseguendo, in modo razionale, il risparmio di spesa, e non considerando né, che ampi territori possono trovarsi sprovvisti di uffici giudiziari, né che il mantenere in ciascun distretto di Corte d'appello non meno di tre degli attuali tribunali pone in essere una disparità di trattamento.

Con specifico riguardo alla soppressione del Tribunale ordinario di Montepulciano rileva il rimettente che sussisterebbe, oltre all'illegittimità conseguente ai dedotti vizi della disposizione di delega, la violazione degli artt. 97, 3, 24 e 25, primo comma, Cost.

32.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che venga dichiarata la manifesta infondatezza della questione, con argomentazioni analoghe a quelle già sopra riportate.

33.- Si è costituita nel giudizio incidentale C.L., parte del giudizio *a quo*, aderendo alle argomentazioni del rimettente e prospettando, altresì, la lesione di ulteriori parametri costituzionali, indicati negli artt. 81, 97, primo comma, e 108 Cost.

34.- Ha spiegato intervento l'Ordine degli avvocati di Montepulciano, prospettando, in primo luogo, la sussistenza della propria legittimazione ad intervenire, con argomentazioni nella sostanza analoghe a quelle prospettate dagli altri Consigli dell'ordine intervenuti.

Nel merito, il Consiglio dell'ordine, aderisce all'ordinanza di rimessione.

35.- Il Tribunale ordinario di Sulmona, con ordinanza del 13 marzo 2013 (registro ordinanze n. 107 del 2013), ha sollevato le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, nonché, conseguentemente, dei commi 3, 4, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011, per contrasto con gli artt. 70, 72 primo e quarto comma, 77, secondo comma, e 81 Cost., nella parte in cui conferiscono al Governo la delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari;

in via consequenziale, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3, nonché, conseguentemente, degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del D.Lgs. n. 155 del 2012, con le allegate tabelle, e degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 del D.Lgs. n. 156 del 2012, con le allegate tabelle, perché emessi in difetto di delega, in violazione dell'art. 77, primo e secondo comma, Cost.;

in via non consequenziale, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3, nonché, per l'effetto degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del D.Lgs. n. 155 del 2012, con le allegate tabelle, e degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 del D.Lgs. n. 156 del 2012, con le allegate tabelle, nella parte in cui sopprimono i tribunali aventi sedi nelle Province dell'Aquila e di Chieti, per violazione della delega (artt. 76 e 77 Cost.), in quanto in contrasto con le disposizioni dell'art. 1, commi 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011, nell'interpretazione conforme agli artt. 3 e 97 Cost.;

in via sempre non consequenziale, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3, nonché, per l'effetto degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11, del D.Lgs. n. 155 del 2012, con le allegate tabelle, e degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6, del D.Lgs. n. 156 del 2012, con le allegate tabelle, nella parte in cui sopprimono il Tribunale ordinario di Sulmona e gli Uffici del Giudice di pace di Castel di Sangro e di Pratola Peligna, perché in contrasto con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, nell'interpretazione conforme agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo, secondo e terzo comma, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 97, primo comma, e 111, secondo e terzo comma, Cost.

36.- Analogamente a quanto accaduto nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale ordinario di Alba, più lavoratori dipendenti del Ministero della giustizia, inseriti nella pianta organica, rispettivamente, del Tribunale ordinario di Sulmona, della Procura della Repubblica presso il Tribunale di ordinario Sulmona e degli Uffici giudiziari del Giudice di pace di Castel di Sangro e di Pratola Peligna, proponevano ricorso, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., al Tribunale ordinario di Sulmona, impugnando e chiedendo la sospensione di alcuni provvedimenti adottati dall'amministrazione giudiziaria, in ragione della prevista soppressione delle suddette sedi, al fine di riassegnare il personale perdente posto.

Il Tribunale, con decreto inaudita altera parte, sospendeva l'efficacia degli atti impugnati. Tale provvedimento veniva confermato una volta costituitosi il contraddittorio.

Proposto reclamo dal Ministero della giustizia, il Tribunale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge n. 148 del 2011, del D.Lgs. n. 155 del 2012 e del D.Lgs. n. 156 del 2012.

Il Tribunale ordinario di Sulmona, come già il Tribunale ordinario di Alba, rileva l'idoneità degli atti impugnati a produrre immediati e irreparabili pregiudizi nella sfera di interessi primari dei lavoratori.

Afferma, infatti, il rimettente che costituisce limite alla discrezionalità del legislatore, in ragione del principio di ragionevolezza, la necessità di assicurare comunque l'accessibilità del presidio giudiziario, circostanza nella specie non adeguatamente considerata, tenuto conto della situazione infrastrutturale, della specificità territoriale, delle distanze e delle altitudini del territorio, anche al fine di evitare disparità di trattamento e non sottrarre i cittadini al loro giudice naturale.

Anche l'art. 2 Cost. sarebbe lesa, in quanto viene attribuita prevalenza al risparmio e all'efficienza rispetto al principio di solidarietà.

Peraltro, data la presenza nel territorio del Tribunale ordinario di Sulmona di un'importante struttura penitenziaria, la censurata soppressione della sede giudiziaria violerebbe altresì i principi di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., sia con riguardo al risparmio di spesa, sia in relazione alla situazione delle persone detenute in riferimento ai principi di cui al citato art. 27, terzo comma, e agli artt. 2 e 3, Cost.

La mancata considerazione, nella ricognizione delle specificità rilevanti, della suddetta popolazione carceraria, avrebbe fatto trascurare i possibili risparmi di spesa legati a tutti gli adempimenti processuali espletabili negli uffici soppressi.

Altra specificità di cui non si è tenuto conto, così violando l'art. 9, secondo comma, Cost., sarebbe costituita dalla presenza all'interno del circondario di Sulmona di tre parchi naturali e di altre riserve naturali, rispetto ai quali assume rilievo la presenza degli Uffici giudiziari del Tribunale di Sulmona e della relativa Procura della Repubblica, nonché dell'Ufficio del giudice di pace di Castel di Sangro, al fine del contrasto dei reati ambientali sul territorio.

In particolare, il Tribunale sospetta di illegittimità costituzionale gli artt. 1, 2, 3, 11, comma 3, del D.Lgs. n. 155 del 2012, con le allegate tabelle, nella parte in cui prevedono la soppressione dei tribunali delle Province dell'Aquila e di Chieti, per violazione dell'art. 76 Cost. in riferimento all'art. 1, comma 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011, che stabilisce in tre anni il termine per l'esercizio della delega nei suddetti ambiti territoriali, termine che assume rilievo anche rispetto alla previsione di cui al comma 5 dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011.

Con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, le censure espresse, nella sostanza, introducono le medesime argomentazioni già formulate nelle ordinanze di rimessione sopra richiamate nel dedurre la violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento di approvazione della conversione in legge del decreto-legge e su quello di approvazione della legge di delegazione. Peraltro, la norma di delega, destinata a produrre nuove spese, si contrapporrebbe al decreto-legge, volto ad effettuare un risparmio di spesa.

Infine, sono sospettati di illegittimità costituzionale l'art. 1, secondo comma, lettera q), della legge n. 148 del 2011 e l'art. 10 del D.Lgs. n. 155 del 2012, per la violazione dell'art. 81 Cost. Tali disposizioni, infatti, non darebbero conto né delle spese derivanti dalla piena attuazione del provvedimento normativo, né della copertura per farvi fronte.

37.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, con argomentazioni analoghe a quelle prospettate negli altri giudizi incidentali, che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

38.- Si sono costituiti P.P. ed altri, ricorrenti nel giudizio principale, aderendo all'ordinanza di rimessione, con argomentazioni che ripercorrono l'iter motivazionale dell'ordinanza stessa.

39.- In prossimità dell'udienza e della camera di consiglio, sono state depositate più memorie.

40.- L'Ordine degli avvocati di Urbino (registro ordinanze n. 66 del 2013) ribadisce la propria legittimazione ad intervenire nel giudizio incidentale e, nel merito, conferma le argomentazioni già svolte a sostegno dell'ordinanza di rimessione.

Anche il Consiglio nazionale forense ha depositato memoria. Quanto alla propria specifica posizione processuale, il C.N.F. ricorda che l'Ordine forense è un ente complesso, formato da più enti, gli ordini circondariali ed il C.N.F., che ne rappresenta la forma unitaria.

Nel merito, il C.N.F. ribadisce le argomentazioni già svolte.

Il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo (registro ordinanze n. 72, n. 81 e n. 84 del 2013) ha depositato memorie, con le quali ribadisce le difese svolte.

Le parti private dei giudizi iscritti ai numeri 72, 80, 81, 84 del registro ordinanze 2013 hanno depositato memorie, con le quali ripercorrono le deduzioni difensive già esposte con l'atto di costituzione.

Il Coordinamento nazionale degli ordini forensi minori ha depositato memoria con la quale, in via preliminare, ribadisce la propria legittimazione ad intervenire.

Considerato in diritto

1.- I Tribunali ordinari di Pinerolo, di Alba, di Sala Consilina, di Montepulciano e di Sulmona, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, 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), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24, 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, e 81 della Costituzione. Il Tribunale ordinario di Urbino (registro ordinanze n. 66 del 2013) ha sollevato questione di legittimità costituzionale 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), in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

Tutti i suddetti giudici rimettenti hanno sollevato, nel complesso, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, con l'allegata tabella A - limitatamente alla disposta soppressione dei medesimi Tribunali ordinari di Pinerolo, Urbino, Alba, Sala Consilina, Montepulciano, Sulmona e aventi sede nelle province dell'Aquila e di Chieti -, 2, 3 e 9 del suddetto decreto legislativo n. 155 del 2012, con le allegate tabelle, in riferimento, nel complesso agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 70, 72, primo e quarto comma, 76 - con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, in particolare, alle lettere a), b), d), e), f), ed ai commi 3, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011 -, 77, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, della Costituzione.

Il Tribunale ordinario di Sulmona ha, altresì, sospettato di illegittimità costituzionale, in via consequenziale, l'art. 1, commi 3, 4, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011, in riferimento agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, e 81 Cost.; tutte le ulteriori disposizioni del decreto legislativo n. 155 del 2012, con le allegate tabelle, e gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con le allegate tabelle, nell'insieme, e con riguardo alla soppressione degli Uffici del Giudice di pace di Castel di Sangro e di Pratola Peligna in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo, secondo e terzo comma, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 76 - con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, commi 2, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011 - 77, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, Cost.

2.- Le dieci ordinanze di rimessione pongono questioni identiche, o tra loro strettamente connesse, in relazione alla normativa censurata.

Ed infatti, i giudici rimettenti denunciano l'illegittima soppressione dei diversi uffici giudiziari, ravvisando la violazione di più parametri costituzionali ad opera sia della disposizione di delega contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, sia dei decreti legislativi che vi hanno dato attuazione.

I giudizi, pertanto, vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

3.- In via preliminare, deve essere esaminata l'ammissibilità degli interventi proposti.

Nei giudizi iscritti ai numeri 13 e 53 del registro ordinanze 2013 (Tribunale ordinario di Pinerolo) ha spiegato intervento il Coordinamento nazionale degli ordini forensi minori.

Nei giudizi iscritti ai numeri 53, 72, 81 e 84 del registro ordinanze 2013 è intervenuto il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo.

Nel giudizio iscritto al n. 66 del registro ordinanze 2013 sono intervenuti l'Unione degli ordini forensi della Sicilia e il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Nicosia, il Consiglio nazionale forense (C.N.F.) e il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Urbino.

Nel giudizio iscritto al n. 106 del registro ordinanze 2013 è intervenuto l'Ordine degli avvocati di Montepulciano.

4.- Questi soggetti non sono parti nei giudizi *a quibus* e quindi, secondo la giurisprudenza costituzionale, il loro intervento potrebbe essere ammesso solo in presenza di un interesse qualificato riferibile in via immediata al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo* (*ex multis*, sentenza n. 272 del 2012), ovvero quando siano lese le loro prerogative.

Alla stregua di tali criteri, la legittimazione ad intervenire deve essere riconosciuta al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo, all'Ordine degli avvocati di Montepulciano e al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Urbino; mentre non sussiste in capo al Consiglio nazionale forense, al Coordinamento nazionale degli ordini forensi minori, all'Unione degli ordini forensi della Sicilia e al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Nicosia.

5.- È opportuno richiamare in proposito alcuni profili della disciplina dell'Ordine forense circondariale, come delineata dalla legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), in vigore alla data di deposito degli atti di intervento.

Alla stregua di tale legge, l'Ordine forense si articola negli Ordini circondariali e nel Consiglio nazionale forense. Entrambi sono enti pubblici non economici a carattere associativo, istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale.

Presso ciascun tribunale è costituito l'Ordine degli avvocati, al quale sono iscritti tutti gli avvocati aventi il principale domicilio professionale nel circondario. L'Ordine circondariale ha in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello locale e promuove i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni.

Gli Ordini degli avvocati di Pinerolo, di Urbino e di Montepulciano, pertanto, hanno un interesse differenziato e qualificato ad intervenire nei presenti giudizi incidentali, poiché alla presenza del tribunale nel circondario è connessa la istituzione degli stessi, e non vi è dubbio, dunque, che sussista una lesione delle loro prerogative.

Analoga legittimazione non può ravvisarsi in capo all'Ordine degli avvocati di Nicosia, in quanto le attribuzioni dello stesso esulano dal circondario del Tribunale ordinario di Urbino.

Non sussiste la legittimazione ad intervenire del Consiglio nazionale forense, in quanto non sono incise le attribuzioni dello stesso e non ne sono messe in gioco le prerogative istituzionali.

Né un interesse differenziato e qualificato è ravvisabile in capo all'associazione Coordinamento nazionale degli ordini forensi minori e all'Unione degli ordini forensi della Sicilia.

6.- Prima di passare all'esame del merito delle questioni, occorre rilevare che la parte costituitasi nel giudizio n. 53 del registro ordinanze 2013 e il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo, nell'aderire all'ordinanza di rimessione, hanno impugnato ulteriori disposizioni e hanno invocato ulteriori parametri costituzionali. Tali disposizioni e profili non possono essere esaminati.

Per costante orientamento di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza di rimessione e non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti - e a maggior ragione dagli intervenienti -, tanto se siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, quanto se siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (ordinanza n. 298 del 2011).

7.- Le censure prospettate con le ordinanze di rimessione possono essere riunite, ai fini del loro esame, in tre gruppi.

Un primo gruppo investe l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 e, in via consequenziale, i commi 3, 4, 5 e 5 *bis*, del medesimo art. 1, in riferimento agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, Cost.

Con tali disposizioni di legge ordinaria, il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati.

In queste censure viene menzionato anche il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), ma in realtà l'atto non è oggetto di impugnazione, atteso che è richiamato solo a sostegno della illegittimità della disposizione di delega contenuta nella legge di conversione.

Un secondo gruppo di censure riguarda sia il D.Lgs. n. 155 del 2012, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., sia gli artt. 1, con l'allegata tabella A - limitatamente alla disposta soppressione dei Tribunali ordinari di Pinerolo, Urbino, Alba, Sala Consilina, Montepulciano, Sulmona e di quelli aventi sede nelle province dell'Aquila e di Chieti -, 2, 3 e 9 del medesimo decreto legislativo, con le allegate tabelle, in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 76 - per violazione dei criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, in particolare, alle lettere a), b), d), e), f), e dei commi 3, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011 -, 77, Cost.

Il Tribunale ordinario di Sulmona, in particolare, ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni del decreto legislativo n. 155 del 2012 con le allegate tabelle, degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con le allegate tabelle, nell'insieme, e con riguardo alla soppressione degli Uffici del Giudice di pace di Castel di Sangro e di Pratola Peligna, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo, secondo e terzo comma, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 76 - con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, commi 2, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011 -, 77, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, Cost.

Un terzo gruppo di censure, infine, attiene nel complesso alla violazione, ad opera delle disposizioni impugnate, degli artt. 2, 3, 9, secondo comma,

24, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, Cost.

8.- Quanto al primo gruppo di censure, ad avviso dei rimettenti, l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, secondo i principi affermati dalla Corte costituzionale (in particolare, nella sentenza n. 22 del 2012), sarebbe una norma intrusa rispetto all'oggetto del decreto-legge convertito, priva dei requisiti di necessità ed urgenza ed estranea alla materia del decreto-legge. La norma di delega è stata infatti introdotta dalla legge di conversione, così violando - in tesi - sia l'art. 77, secondo comma, Cost., sia gli artt. 70 e 72, primo e quarto comma, Cost.

Inoltre, la disposizione sarebbe stata approvata con il procedimento previsto per la legge di conversione di un decreto-legge e non con la procedura ordinaria; e ciò in violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost.

9.- La questione non è fondata.

9.1.- Questa Corte con la sentenza n. 63 del 1998, nell'esaminare disposizioni di delega inserite nella legge di conversione di un decreto-legge, ha osservato che gli articoli contenenti la delega legislativa «sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, essendo stati introdotti, come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge; né poteva essere altrimenti, posto che l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge».

In tal caso, secondo la stessa sentenza «in realtà, la legge [...] ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno [...] di conversione del decreto-legge "con le modificazioni riportate in allegato alla legge", adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione; l'altro [...], di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione».

Si deve dunque ritenere che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite - precisato dalla giurisprudenza successiva - dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012).

Si evidenzia in tal modo il diverso connotarsi della legge, quale ordinaria fonte di conversione del decreto-legge, da un lato, e, dall'altro, quale autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale. Dunque, la disposizione di delega introdotta nell'ordinamento con la legge di conversione, costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento.

9.2.- Quanto ai requisiti della norma così aggiunta la sua autonomia, come fin qui delineata, comporta che non si possa richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità e dell'urgenza.

La Corte - sia pure nel diverso caso dell'emendamento apportato nel corpo del decreto-legge - nella sentenza n. 22 del 2012, nel sottolineare il legame esistente fra decretazione d'urgenza e potere di conversione, afferma che «se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.,

non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari [...]».

Il principio è affermato con riguardo al caso di norme eterogenee modificative del decreto-legge, ma è a maggior ragione valido nel caso in esame.

9.3.- Nella stessa sentenza n. 22 del 2012, peraltro, si afferma che l'omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico operato dal Governo e controllato dal Parlamento, deve essere osservata anche dalla legge di conversione e che in mancanza si verificherebbe un «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». E il principio è recepito dall'art. 96 *bis*, comma 7, del Regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Anche l'introduzione, nella legge di conversione, di una disposizione di delega, dunque, deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza.

9.4.- Così precisati termini dello scrutinio di costituzionalità al quale è chiamata questa Corte in relazione ai parametri invocati, occorre rilevare che la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 - contenente misure organizzative degli uffici giudiziari di primo grado - non altera l'omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione.

Ed infatti, il D.L. n. 138 del 2011 ha modificato alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e, in particolare, l'art. 10 (la cui rubrica reca «Riduzione delle spese dei Ministeri e monitoraggio della spesa pubblica»), ricompreso con l'art. 9 nel Capo II, recante «Razionalizzazione e monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche».

A sua volta, la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del D.L. n. 98 del 2011; e va anche rilevato che sia nel D.L. n. 138 del 2011, che nel richiamato art. 9, i tagli di spesa sono ottenuti anche mediante interventi di tipo strutturale, pur se limitati agli organismi propriamente amministrativi.

Concludendo sul punto, la disposizione in esame, in quanto prevede interventi sulle strutture giudiziarie, non può ritenersi disomogenea rispetto al contenuto del decreto-legge.

9.5.- L'ulteriore profilo di censura, relativo alla violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione, e prospettato anche in considerazione della sua approvazione con il voto di fiducia su un maxi-emendamento, non è fondato.

Premesso, infatti, che il riconoscimento, da parte di questa Corte, dell'ammissibilità del conferimento di una delega con la legge di conversione presuppone che non vi sia una incompatibilità di principio fra le due rispettive

procedure, occorre verificare se nella specie siano stati rispettati i vincoli posti per la legge di delega dal quarto comma dell'art. 72 Cost.

Ebbene tali vincoli, consistenti nella necessità di esame in sede referente e nella cosiddetta "riserva di Assemblea", risultano puntualmente rispettati.

Si deve al riguardo ricordare come già con la sentenza n. 9 del 1959 la Corte si sia dichiarata competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche sulle previsioni dei Regolamenti della Camera e del Senato, poiché, come affermato nella sentenza n. 78 del 1984, la Costituzione garantisce l'autonomia normativa di entrambi i rami del Parlamento e la peculiarità e la dimensione di tale autonomia.

Orbene, il Regolamento del Senato pone sullo stesso piano i disegni di legge di delegazione legislativa e quelli di conversione di decreti-legge, stabilendo (art. 35) che in entrambi i casi sono obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea, ed escludendo (art. 36) l'assegnazione in sede redigente alle commissioni permanenti.

Analogamente, l'art. 96 *bis* del Regolamento della Camera prevede che il Presidente della Camera assegni i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle commissioni competenti, in sede referente.

Nel caso in esame, pertanto, il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa.

Gli ulteriori profili procedurali censurati riguardano la violazione dell'art. 72 Cost., perché a seguito della questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico della legge di conversione, la norma impugnata sarebbe stata approvata dalle Camere senza una specifica discussione e votazione «articolo per articolo». Al riguardo si è già chiarito nella sentenza n. 391 del 1995 che, ponendo la fiducia, la procedura seguita, nel rispetto delle previsioni regolamentari, comporti che la discussione e la votazione si vengano a concentrare - ai sensi dell'art. 116, comma 2, del Regolamento della Camera - sull'articolo unico del disegno di conversione, soddisfacendo il tal modo il disposto della norma costituzionale.

9.6.- Per le stesse ragioni fin qui esposte, anche le questioni sollevate in via consequenziale, dal Tribunale ordinario di Sulmona, dell'art. 1, commi 3, 4, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011 non sono fondate.

10.- Con il secondo gruppo di questioni, tutte le ordinanze di rimessione (r.o. nn. 13, 53, 66, 72, 80, 81, 84, 105, 106 e 107), censurano, nell'insieme, gli artt. 1, 2, 3 e 9 del D.Lgs. n. 155 del 2012, in riferimento all'art. 76 Cost., per la violazione, nel complesso, dei criteri di cui agli artt. 1, comma 2, in particolare delle lettere a), b), d), e), ed f), dei commi 3, 5 e 5 *bis*, della legge di delegazione n. 148 del 2011, nonché agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., per l'illegittimità della disposizione di delega.

L'art. 1 del D.Lgs. n. 155 del 2012 prevede la soppressione dei tribunali ordinari, delle sezioni distaccate e delle procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al medesimo decreto legislativo.

L'art. 2 del D.Lgs. n. 155 del 2012 stabilisce conseguenti modifiche ad alcune disposizioni e tabelle del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario).

L'art. 3 del D.Lgs. n. 155 del 2012 modifica la tabella relativa agli Uffici di sorveglianza.

L'art. 9 del D.Lgs. n. 155 del 2012 detta le disposizioni transitorie.

Il Tribunale ordinario di Sulmona estende le censure (in via consequenziale) alle ulteriori disposizioni del D.Lgs. n. 155 del 2012 e agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, e 6 del D.Lgs. n. 156 del 2012 (relativo agli uffici dei giudici di pace).

Occorre aggiungere che l'impugnazione dell'art. 1 e della relativa tabella A del D.Lgs. n. 155 del 2012, con riguardo ai tribunali, investe automaticamente la soppressione delle relative Procure della Repubblica, senza che occorra farne menzione, atteso che, nel sistema dell'ordinamento giudiziario, la Procura della Repubblica è istituita presso il tribunale.

Il *petitum* deve essere pertanto individuato nell'impugnazione dell'art. 1 e della relativa tabella A, limitatamente alla prevista soppressione dei tribunali, in quanto la sorte della Procura della Repubblica è collegata a quella del relativo tribunale.

10.1.- I criteri di delega indicati nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2012, che, in particolare, si assumono violati sono i seguenti:

art. 1, comma 2, lettera a): ridurre gli uffici giudiziari di primo grado, salvo la permanenza del tribunale ordinario nei circondari dei comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011;

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

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;

art. 1, comma 2, lettera f): garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica.

Le ulteriori disposizioni della legge n. 148 del 2011, rispetto alle quali è ravvisata l'illegittimità del decreto legislativo, prevedono:

art. 1, comma 3: necessità del coordinamento con le altre disposizioni vigenti;

art. 1, comma 5: il termine di due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega per l'adozione delle disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi;

art. 1, comma 5 *bis*: un diverso più ampio termine per l'esercizio della delega relativamente ai soli tribunali aventi sedi nelle Province dell'Aquila e di Chieti (tre anni).

Il solo Tribunale ordinario di Urbino prospetta un contrasto diretto con la previsione contenuta nella legge delega volta al mantenimento dei tribunali siti nei capoluoghi di provincia, atteso che Urbino è uno dei due capoluoghi della provincia di Pesaro e Urbino.

10.2.- In particolare, i giudici *a quibus*, con riguardo all'eccesso di delega, prospettano quanto segue.

La soppressione del Tribunale ordinario di Pinerolo, con il conseguente accorpamento al Tribunale ordinario di Torino, viene censurata in quanto l'ufficio giudiziario del capoluogo resterebbe sostanzialmente inalterato in violazione del criterio di cui alla lettera b) dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011. Al fine di perseguire il decongestionamento del Tribunale metropolitano di Torino, invece, il Governo avrebbe dovuto mantenere quello di Pinerolo e aumentarne il bacino di utenza.

La soppressione non sarebbe conforme nemmeno agli altri criteri enunciati dall'art. 1, lettera b), della delega, ovvero i carichi di lavoro, l'indice delle sopravvenienze e la specificità territoriale dei bacini di utenza. Sarebbe inoltre contrario anche al criterio di cui alla sopra citata lettera e) il mantenimento, nella provincia di Torino, di soli due tribunali, con rilevanti differenze in ordine al bacino di utenza, anche perché non realizzerebbe il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale, caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni.

Il Tribunale ordinario di Alba osserva che l'Ufficio, per l'incremento di efficienza, era stato inserito nell'elenco dei tribunali virtuosi redatto dal Ministero della giustizia, ai sensi del D.L. n. 98 del 2011, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011.

La norma censurata contrasterebbe anche con i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b) ed e), della legge n. 148 del 2011, atteso che il circondario comprende un ampio territorio caratterizzato da un'elevata densità abitativa, tant'è che per bacino di utenza esso risulta il primo tribunale nella provincia di Cuneo e il quarto su diciassette tribunali del distretto della Corte d'appello di Torino.

Sarebbe poi dubbio il rispetto del criterio fissato dalla lettera e), che ha imposto, quale prioritaria linea di intervento, di riequilibrare le competenze tra uffici limitrofi della stessa area provinciale. La vastità del territorio provinciale avrebbe potuto giustificare, infatti, il mantenimento in funzione quanto-

meno dei due tribunali ordinari di maggiori dimensioni (ovvero quelli di Cuneo e di Alba), che già oggi risultano essere sostanzialmente equiparabili in relazione agli altri parametri.

Il Tribunale ordinario di Urbino rileva che il legislatore delegato sarebbe incorso in un eccesso di delega, in quanto la città è comune capoluogo della Provincia di Pesaro e Urbino, istituita con il regio decreto n. 4495 del 22 dicembre 1860, riguardante la nuova circoscrizione territoriale delle Marche, insieme a Pesaro.

Il Tribunale ordinario di Sala Consilina espone che, in particolare, non sarebbe stato seguito il criterio (lettera e) della priorità di riorganizzazione nell'ambito provinciale, dal momento che l'Ufficio soppresso è stato accorpato al Tribunale ordinario di Lagonegro, che fa parte di un altro distretto di Corte d'appello e appartiene ad altra Provincia, così creandosi una scissione tra esercizio della giurisdizione amministrativa e di quella ordinaria, circa l'allocazione territoriale dei relativi uffici giudiziari. Comunque, l'accorpamento (atteso l'organico di undici giudici del Tribunale ordinario di Sala Consilina e quello di otto giudici del Tribunale ordinario di Lagonegro) sarebbe inidoneo ad assicurare condizioni di efficienza del servizio giustizia.

Il Tribunale rileva inoltre, di aver dato attuazione all'informatizzazione giudiziaria e di aver attivato il processo civile telematico, mentre il Tribunale di Lagonegro non rientrerebbe tra le strutture giudiziarie presso cui attivare il processo telematico.

Il Tribunale ordinario di Montepulciano assume che la scelta di concentrare il riordino degli uffici giudiziari sulle città capoluogo di provincia (art. 1, lettera a) trascura di considerare che esse non assicurano la necessaria centralità rispetto al territorio di riferimento e che ciò accentua il rischio che grandi territori possano trovarsi sprovvisti di uffici giudiziari.

Ugualmente censurabili sarebbero le conseguenze prodotte dall'applicazione del criterio di cui all'art. 1, lettera f), il quale, nel prevedere che, a prescindere dall'estensione delle regioni e dalla consistenza della relativa popolazione, siano mantenuti in ciascun distretto di Corte d'appello non meno di tre degli attuali tribunali, porrebbe in essere una disparità di trattamento, ledendo i principi di eguaglianza e proporzionalità; il criterio direttivo sarebbe anche in contrasto con altri principi contenuti nella delega e in particolare con quello che impone l'utilizzo di criteri oggettivi ed omogenei.

Il Tribunale ordinario di Sulmona pone in rilievo come distanze e altitudini del territorio, una volta divenuta efficace la prevista soppressione, possano incidere sull'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale e del diritto di difesa, mentre nel distretto di Corte d'appello di Campobasso di minore estensione, minore popolazione, con minori distanze, è prevista la conservazione di tutti i tre tribunali. La distribuzione degli uffici giudiziari, quindi, sarebbe in contrasto con i principi di razionalità e buon andamento dell'amministrazione, né il Governo si è preoccupato in primo luogo di individuare i tribunali indispensabili alla salvaguardia dei diritti intangibili e poi fare applicazione dei criteri restanti.

La soppressione dei tribunali violerebbe anche il criterio di cui alla lettera e), della norma di delega, che si esprime nel senso di un riequilibrio delle

competenze territoriali demografiche e funzionali tra uffici limitrofi, non potendosi escludere che tale disposizione consentisse un riequilibrio implicante il superamento del confine provinciale, estendendo il territorio del Tribunale ordinario di Sulmona ai naturali confini geografici e di area di servizio della Conca di Sulmona.

La soppressione dei Tribunali ordinari delle Province dell'Aquila e di Chieti sarebbe stata disposta, inoltre, nonostante la previsione del citato comma 5 *bis*, che dà luogo ad un differimento della delega: per i territori in questione avrebbe dovuto essere adottato un autonomo decreto legislativo, con diversa decorrenza.

10.3.- La questione sollevata dal Tribunale ordinario di Urbino è fondata.

La norma impugnata, nello stabilire la soppressione di tale tribunale, ha violato il criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 2, lettera a), che stabilisce la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 novembre 2011. Tale è la condizione del Tribunale e il contrasto non può essere superato in via interpretativa, come erroneamente prospettato nella scheda tecnica allegata alla relazione allo schema del decreto legislativo n. 155 del 2012, atteso il chiaro tenore inderogabile della delega.

10.4.- Le questioni sollevate dai Tribunali ordinari di Pinerolo, Alba, Montepulciano, Sala Consilina e Sulmona non sono fondate.

10.4.1.- Va premesso che le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati.

E in proposito la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 134 del 2013) ha affermato che il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo complessivo, poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente.

Si è ritenuto anche che il legislatore abbia margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che, appunto, ne rispetti la ratio e che si inserisca in modo coerente nel relativo quadro normativo, con la conseguenza che rientra nei suoi poteri fare delle scelte fra i possibili modi di realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, scelte di cui peraltro occorre verificare la ragionevolezza (sentenza n. 119 del 2012).

10.4.2.- Tanto premesso, nel caso in esame si è in presenza di una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza; valutazione che ha richiesto lo svolgimento di un'articolata attività istruttoria, come si desume dalla relazione che accompagna il decreto legislativo n. 155 del 2012 e dalle schede tecniche allegate - le quali, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali, illustrano le modalità di applicazione dei criteri -, nonché dai diversi pareri e relazioni sottoposti all'attenzione del Governo e delle Camere, e richiamati nelle ordinanze di remissione.

Quanto al D.Lgs. n. 156 del 2012, anch'esso, per conseguire l'obiettivo di una razionalizzazione nella distribuzione degli uffici del giudice di pace, si è avvalso di un'analisi caratterizzata, da un lato, dall'individuazione della capacità di smaltimento effettivo e, dall'altro, dall'individuazione dei carichi di lavoro del singolo ufficio.

10.4.3.- In concreto, i criteri di delega prevedono, oltre a una linea di intervento di riequilibrio (art. 1, comma 2, lettera e, della legge n. 148 del 2011):

la riduzione degli uffici con il solo vincolo di mantenere quelli posti nei capoluoghi di provincia;

la possibilità di attribuire porzioni di territori a circondari limitrofi, senza vincoli quanto al distretto di Corte d'appello o al territorio regionale o provinciale;

una generale razionalizzazione del servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane, senza vincoli alla accorpabilità di uffici giudiziari ai tribunali metropolitani;

la conservazione di non meno di tre tribunali in ogni distretto di Corte d'appello, indipendentemente dal numero dei distretti di Corte d'appello nella regione o dalla consistenza territoriale del distretto.

10.4.4.- Alla stregua di tale quadro di riferimento per l'esercizio della delega, non si ravvisa violazione da parte dei decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012 dei relativi criteri né si evidenzia una irragionevolezza della loro applicazione.

A tal fine è opportuno illustrare il percorso con il quale sono stati attuati i criteri in questione.

Nella relazione, anzitutto, si dà atto che i principali dati da elaborare, per giungere al valore-modello da utilizzare come guida dell'intero lavoro, sono stati scelti tra quelli con caratteristiche di pubblicità ed incontrovertibilità (si è, così, privilegiata la fonte Istat), evitando l'impiego di quelli suscettibili di correzione mediante elementi valutativi (quali la «situazione infrastrutturale» o il «tasso d'impatto della criminalità organizzata»). Essenzialmente, dunque, sono stati utilizzati, per un verso, i criteri del «numero degli abitanti» e delle «sopravvenienze» (cosiddetto indice di litigiosità), per altro verso, quello dei «carichi di lavoro» rispetto all'organico disponibile (cosiddetto indice di produttività).

Il periodo considerato è stato assunto convenzionalmente in almeno un quinquennio, tale per cui fattori accidentali e idonei ad alterare nel breve periodo la formazione dei dati in un circondario possono reputarsi neutralizzabili. Pertanto, l'intervallo considerato è stabilmente quello degli anni 2006-2010; previa, tuttavia, conferma dell'intangibilità delle singole linee di tendenza anche per l'anno 2011, almeno dove la disponibilità del dato sia risultata già acquisita. L'obiettivo è stato, anzitutto, quello di stimare il valore-standard dell'ufficio intangibile, ovvero dell'ufficio avente sede in un capoluogo di provincia.

La selezione dei tribunali sopprimibili è stata effettuata per passi successivi, considerando i parametri: abitanti, sopravvenienze, organico e produttività, rispetto al campione sintetizzato; la funzione di filtro di ogni criterio è poi

considerata già tale da immunizzare l'ufficio che resiste in base al criterio precedente da ogni esito eventualmente negativo del trattamento in base a quello successivo.

Si è pregiudizialmente esclusa, invece, la considerazione della cosiddetta «pendenza», poiché questa appare fuorviante, anche perché legata a fattori locali e accidentali, storici e finanche talora esauriti nel tempo.

Sono state poi considerate, specificamente, le singole realtà, evidenziandosi con riguardo agli uffici giudiziari in questione, che:

l'accorpamento del Tribunale ordinario di Pinerolo a quello di Torino, non condiziona il decongestionamento di quest'ultimo, atteso che le sezioni distaccate di Ciriè e Chivasso sono accorpate al Tribunale ordinario di Ivrea;

il circondario di Alba, che va scorporato dalla Provincia di Cuneo, è accorpato al Tribunale ordinario di Asti, al fine di adeguarlo al modello standard, già raggiunto dal Tribunale ordinario Cuneo con l'accorpamento dei Tribunali ordinari di Saluzzo e Mondovì;

il Tribunale ordinario di Montepulciano rimane al di sotto anche della soglia fissata per il mantenimento degli uffici del giudice di pace e il suo accorpamento al Tribunale ordinario di Siena è anche funzionale a razionalizzare quest'ultimo tribunale capoluogo, anch'esso sotto i parametri standard;

il Tribunale ordinario di Sala Consilina è sotto tale soglia e, come quello di Vallo della Lucania, con deficit marcati in ordine alle sopravvenienze e ai carichi di lavoro per magistrato: si è ritenuto, quindi, di sopprimere il primo, accorpandolo a quello assai vicino e ben collegato di Lagonegro, atteso che nel distretto di Corte d'appello di Potenza, in cui vi sono quattro tribunali, solo uno dei due sub-provinciali (Melfi e Lagonegro) è sopprimibile;

il Tribunale ordinario di Sulmona, così come quello di Avezzano, viene accorpato al Tribunale ordinario dell'Aquila, atteso che nel distretto il rapporto tra abitanti e popolazione giustificerebbe, al massimo, la presenza di tre tribunali di medio-piccole dimensioni a fronte degli otto esistenti (i Tribunali ordinari di Vasto e Lanciano sono accorpati, per analoghe ragioni al Tribunale ordinario di Chieti), tutti al di sotto degli standard di riferimento.

Quanto alla soppressione degli uffici del giudice di pace, analogamente, il decreto legislativo n. 156 del 2012 si è avvalso di una analisi statistica, individuando l'effettivo smaltimento pro capite realizzato dai giudici di pace su base quinquennale.

10.4.5.- Ebbene, da una parte, risulta per tabulas che non vi è stata una esplicita o formale violazione dei criteri di delega (a parte il caso già esaminato di Urbino), dall'altra, la loro applicazione non manifesta elementi di irragionevolezza e risponde a un corretto bilanciamento degli interessi.

La scelta del legislatore delegato, come richiesto dal carattere generale dell'intervento, non poteva essere effettuata valutando soltanto i dati dei singoli uffici e i relativi territori in una comparazione meramente statistica, come si assume, in sostanza, nelle ordinanze di rimessione, dovendo, invece, inserirsi in una prospettiva di riorganizzazione del territorio nazionale in un'ottica di riequilibrio complessivo degli uffici di primo grado.

Tale conclusione rimane valida, anche nel caso del Tribunale ordinario di Sala Consilina, la cui soppressione viene denunciata come contrastante con

quel criterio della delega (art. 1, comma 2, lettera e) che imporrebbe di procedere all'accorpamento nell'ambito distrettuale o provinciale.

Si deve infatti osservare al riguardo che il criterio in effetti esiste, ma viene qualificato semplicemente come «prioritaria linea di intervento» e, quindi, pur sempre derogabile con una adeguata e documentata motivazione.

Ciò è appunto quanto è avvenuto nel caso di specie, in cui la ponderata valutazione della situazione complessiva dei distretti interessati, dei relativi dati statistici, nonché degli stessi elementi territoriali, dimostra adeguatamente la non irragionevolezza di una soluzione basata sulla preponderanza di altri criteri.

10.4.6.- Anche le questioni proposte, in via consequenziale, con riguardo agli ulteriori articoli del D.Lgs. n. 155 del 2012 e degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 del D.Lgs. n. 156 del 2012, per le stesse ragioni, non sono fondate.

11.- Con il terzo gruppo di censure è prospettata, nel complesso, sia in relazione alle impugnate disposizioni della legge n. 148 del 2011, che a quelle dei decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012, la violazione di ulteriori parametri costituzionali costituiti dagli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, Cost.

In particolare, gli artt. 2, 9, secondo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, e 111, secondo e terzo comma, sono stati invocati dal solo Tribunale ordinario di Sulmona.

La questione non è fondata.

Si è già detto come in questa riforma organizzativa occorra verificare la ragionevolezza e la proporzionalità del bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale che possono essere coinvolti da un intervento legislativo di vasta portata: ciò vale anche per le censure in questione e vale in particolare laddove si lamenta la prevalenza dei principi dell'economicità e dell'efficienza rispetto a quello della solidarietà, e la incidenza su territori caratterizzati da riserve naturali.

Quanto alla mancata tutela dei diritti dei lavoratori, si tratta di situazioni giuridiche che nel complesso appaiono adeguatamente salvaguardate.

Anche la prospettata violazione dell'art. 3 Cost. (principi di eguaglianza e di ragionevolezza) non sussiste, sia in ragione della complessiva ragionevolezza della delega conferita al Governo - per le sue finalità e per l'indicazione di criteri oggettivi ed uniformi per tutto il territorio nazionale - sia, quanto ai decreti legislativi, per la diversità delle situazioni degli uffici giudiziari interessati, come posto in luce nelle menzionate schede tecniche.

Con riguardo alla prospettata violazione dell'art. 24 Cost., per denegata giustizia e difficoltà di accesso alla giustizia, è di tutta evidenza che non vi è impedimento o limitazione e che la soluzione adottata contempera, in una dimensione di ragionevolezza, più valori costituzionalmente protetti, al fine di garantire una giustizia complessivamente più efficace.

Quanto alle censure mosse all'art. 1, comma 2, in particolare alle lettere a) ed f), della legge n. 148 del 2011, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., la presenza del tribunale nei comuni capoluogo di provincia e quella di non meno di tre degli attuali tribunali in ciascun distretto di Corte d'appello sono cri-

teri direttivi conformi al principio di ragionevolezza, in quanto volti a far permanere il presidio giudiziario in luoghi che hanno assunto nel tempo una maggiore centralità nella vita del territorio e a garantire l'accesso alla giustizia, articolando, comunque, in più uffici l'amministrazione giudiziaria di primo grado in ciascuna Corte d'appello.

Infondata è pure la censura di violazione dell'art. 25, primo comma, Cost., per lesione del principio del giudice naturale, posto che questa nozione «corrisponde a quella di "giudice precostituito per legge"» (sentenza n. 237 del 2007) e che la normativa impugnata concreta, appunto, tale «precostituzione per legge».

Non si vede, poi, come la soppressione del Tribunale ordinario di Sulmona violi l'art. 27 Cost., per la mancata considerazione della popolazione carceraria e dell'istituto sito nel circondario, atteso che permangono tutte le garanzie che devono trovare applicazione rispetto alle persone detenute.

L'ulteriore dedotta violazione dell'art. 97 Cost., poi, non sussiste, perché la normativa denunciata persegue al contrario le finalità di complessivo buon andamento dell'amministrazione.

12.- Infine, non è ravvisabile la dedotta violazione dell'art. 81 Cost., ad opera sia della disposizione di delega, sia dei decreti legislativi.

Il principio dell'obbligo di copertura delle spese è stato specificato da questa Corte in diverse pronunce, nelle quali si è chiarito, in particolare, che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenze n. 213 del 2008 e n. 1 del 1966); che essa è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54 del 1983); che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991).

Orbene, l'art. 1, comma 2, lettera q), della legge n. 148 del 2011, espressamente ha previsto che dall'attuazione delle relative disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In attuazione di tale previsione, l'art. 10 del D.Lgs. n. 155 del 2012 dispone che «dal presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. All'attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

Analoga disposizione è contenuta nell'art. 6 del D.Lgs. n. 156 del 2012.

Nella relazione allo schema del D.Lgs. n. 155 del 2012, come si è detto, è espressamente indicato il risparmio di spesa realizzato con la revisione in atto.

Nella relazione allo schema del D.Lgs. n. 156 del 2012 si rileva che «la modifica consentirà [...] risparmi di spesa evidenti in relazione alla riduzione del numero degli uffici ed alla maggiore efficienza degli stessi».

Dunque, da una parte, la presenza della clausola di invarianza, dall'altra la credibilità dei prospettati risparmi di spesa, coerenti con la ratio delle delega legislativa, escludono la violazione dell'art. 81 Cost.

P.Q.M.

La Corte costituzionale
riuniti i giudizi,

1) dichiara ammissibili gli interventi spiegati dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Pinerolo, dall'Ordine degli avvocati di Montepulciano e dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Urbino;

2) dichiara inammissibili gli interventi spiegati dal Consiglio nazionale forense, dal Coordinamento nazionale degli ordini forensi minori, dall'Unione degli ordini forensi della Sicilia e dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Nicosia;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, con l'allegata tabella A, 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), limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Urbino;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, 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), sollevate, nel complesso, in riferimento agli artt. 3, 24, 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, e 81 della Costituzione, dai Tribunali ordinari di Pinerolo, Alba, Sala Consilina, Montepulciano e Sulmona con le ordinanze indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4, 5 e 5 *bis*, della suddetta legge n. 148 del 2011, sollevata, in riferimento agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 77, secondo comma, ed 81 Cost., dal Tribunale ordinario di Sulmona con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del predetto decreto legislativo n. 155 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Urbino con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, con la relativa tabella A - limitatamente alla disposta soppressione dei Tribunali ordinari di Pinerolo, Alba, Sala Consilina, Montepulciano, Sulmona, e di quelli aventi sede nelle Province dell'Aquila e di Chieti -, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del suddetto decreto legislativo n. 155 del 2012, con le alleghe tabelle, sollevate, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 70, 72, primo e quarto comma, 76 - con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, in particolare, alle lettere a), b), d), e), f), e ai commi 3, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011 -, 77, 81, 97 e 111, secondo e terzo

comma, Cost., dai Tribunali ordinari di Pinerolo, Alba, Sala Consilina, Montepulciano e Sulmona con le ordinanze indicate in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con le allegate tabelle, sollevata, nell'insieme e rispetto alla soppressione degli Uffici del Giudice di pace di Castel di Sangro e di Pratola Peligna, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo, secondo e terzo comma, 25, primo comma, 27, terzo comma, 35, primo e secondo comma, 76 - con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, commi 2, 5 e 5 *bis*, della legge n. 148 del 2011 -, 77, 81, 97 e 111, secondo e terzo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Sulmona con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

Depositata in segreteria il 24 luglio 2013

177. Sulla liquidazione del compenso con riferimento alla tariffa o ai parametri vigenti al momento in cui la prestazione professionale si è esaurita

Corte costituzionale, ordinanza 7 novembre 2013, n. 261

Devono dichiararsi manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate con riguardo agli art. 9, commi 1, 2 e 5 del D.L. n. 1 del 2012 e del D.M. n. 140 del 2012, atteso che non è esatto quanto presupposto dai rimettenti per inferire la retroattività asseritamente illegittima della norma, e cioè che al compimento di ogni singolo atto del professionista sorga ipso facto il suo diritto al compenso in relazione alle tariffe a quel tempo vigenti. Il compenso professionale costituisce un corrispettivo unitario, che ha riguardo all'opera professionale complessivamente prestata. Pertanto, va confermata la correttezza del ragionamento - da sempre seguito in tutte le ipotesi di successione nel tempo di diverse tariffe - di liquidare il compenso maturato all'esito della prestazione, facendo riferimento alla tariffa vigente al momento in cui la prestazione professionale si è esaurita.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici: Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

(Omissis)

Ritenuto che, con otto ordinanze, iscritte rispettivamente ai nn. r. o. dal 119 al 121 e dal 138 al 142 del 2013, emesse nel corso di altrettanti giudizi civili, il Tribunale ordinario di Nocera Inferiore ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 101, 104, 107, 111 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale della disposizione intertemporale di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui dispone che «le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali,

sino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centovesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che, ai fini della liquidazione delle spese giudiziali in altro processo civile pendente innanzi al Tribunale ordinario di Cremona, anche questo giudice, con ordinanza iscritta al n. r.o. 305 del 2012, ha dubitato della legittimità del predetto art. 9 del D.L. n. 1 del 2012 - con riferimento, in questo caso, ai suoi commi 1, 2, e 5, e con estensione della denuncia al (nel frattempo adottato) decreto ministeriale 20 luglio 2012, n. 140 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), «nella parte in cui [dette norme] dispongono l'applicazione retroattiva delle nuove tariffe forensi anche ai processi in corso e all'attività già svolta ed esaurita prima della sua entrata in vigore, in relazione all'art. 3, 24 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, all'art. 5 Trattato Ue e all'art. 296 Trattato sul Funzionamento dell'Ue e all'art. 6 Trattato Ue e per esso ai principi dello Stato di Diritto richiamati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dalla Carta di Nizza», per non ravvisata sussistenza di ragioni imperative di interesse generale suscettibili di giustificare l'attuato «mutamento dei compensi in corso di causa», che «si traduce in un mutamento dell'equilibrio contrattuale a suo tempo concordato»;

che, con altra ordinanza iscritta al n. r. o. 76 del 2013, il Giudice di pace di Torre del Greco, oltre a prospettare questione identica a quella che precede, salva la formale evocazione anche del parametro dell'art. 36 Cost., ha contestualmente denunciato l'art. 91, ultimo comma, del codice di procedura civile, aggiunto dall'art. 13, comma 1, lettera b), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (Disposizioni urgenti per l'efficienza della giustizia civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012 n. 10 - a tenore del quale «nelle cause previste dall'articolo 82 [il cui valore non eccede 516,46 e nelle quali le parti possono stare in giudizio personalmente] le spese, competenze ed onorari liquidati dal giudice non possono superare il valore della domanda» - unitamente all'art. 9, comma 4, del D.L. n. 1 del 2012 ed al successivo D.M. n. 140 del 2012;

che, con riguardo a tale ulteriore questione, il rimettente ha prospettato la violazione degli artt. 3, 24 e 36 Cost., sul rilievo che, nei giudizi di valore esiguo, il denunciato combinato disposto normativo mortificherebbe il lavoro dell'avvocato, imponendo una liquidazione per spese e compensi irrisoria, se non addirittura pari a zero nel caso in cui, «a mo' di esempio», il valore della causa sia pari ad € 30,00, importo inferiore a quello necessario per la corresponsione del contributo unificato;

che, infine, anche il Giudice di pace di Sciacca, con ordinanza n. r. o. 118 del 2013, ha riproposto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del D.L. n. 1 del 2012 e del D.M. n. 140 del 2012, «nella parte in cui dispongono l'applicazione retroattiva delle nuove tariffe professionali», per contrasto con gli artt. 3, 10, 24, 117, 25, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 1 delle

disposizioni preliminari al codice civile, per totale condivisione delle (trascritte) motivazioni di cui alla ordinanza del Tribunale ordinario di Cremona;

che l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri - intervenuto in tutti i riferiti giudizi - ha concluso:

- per la manifesta inammissibilità, per difetto di motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza, delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore;

- per l'inammissibilità o in subordine la manifesta infondatezza o, in via ulteriormente gradata, per l'infondatezza della questione, sulla retroattività delle nuove tariffe, prospettata dal Tribunale ordinario di Cremona e riproposta adesivamente dai Giudici di pace di Torre del Greco e di Sciacca;

- per la inammissibilità, per totale difetto di motivazione sulla rilevanza, e, in subordine, per l'infondatezza nel merito della questione relativa agli artt. 91, ultimo comma, cod. proc. civ., 9 del D.L. n. 1 del 2012 ed al D.M. n. 140 del 2012, sollevata dal Giudice di pace di Torre del Greco.

Considerato che i giudizi vanno riuniti perché pongono questioni identiche o comunque fra loro strettamente connesse;

che le questioni sollevate con le ordinanze del Tribunale di Nocera Inferiore sono manifestamente inammissibili, poiché testualmente identiche a quelle sollevate da altre numerose ordinanze del medesimo Tribunale, già dichiarate manifestamente inammissibili da questa Corte, con ordinanza n. 115 del 2013 e nuovamente con ordinanza n. 213 del 2013, per difetto di motivazione sulla rilevanza, «del tutto incomprensibilmente legata soltanto all'obiettivo del rimettente di poter liquidare le spese processuali attraverso l'auspicata caducazione proprio di quella disposizione intertemporale che tale liquidazione gli consentiva», e perché, «in relazione ai numerosi parametri invocati (per altro in modo disarmonico tra motivazione e dispositivo), manca una pertinente e coerente motivazione delle ragioni che ne determinerebbero, nella specie, la violazione da parte della norma denunciata»;

che anche la questione sollevata dal Giudice di pace di Sciacca - a prescindere dalla inadeguatezza della motivazione (sostanzialmente *per relationem*) sulla sua non manifesta infondatezza - è, comunque, manifestamente inammissibile per carenza di qualsiasi motivazione sulla rilevanza, non solo non delibata ma neppure affermata, in assenza, per di più, di alcuna descrizione dei fatti di causa;

che del pari manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, è la questione avente ad oggetto l'art. 91, ultimo comma, cod. proc. civ. e l'art. 9, comma 4, del D.L. n. 1 del 2012, sollevata dal Giudice di pace di Torre del Greco, atteso che, per tal profilo, il rimettente si limita a far riferimento ad una ipotesi astratta, evocata - espressamente - «a mo' di esempio», ma, con riferimento al caso concreto, non spiega quale sarebbe l'importo massimo liquidabile sulla base della denunciata normativa, quale l'importo ritenuto, invece, adeguato, e quali le ragioni per le quali sarebbe più equo un tale diverso importo;

che, infine, la questione di legittimità dell'art. 9, commi 1, 2 e 5 del citato D.L. n. 1 del 2012 e del D.M. n. 140 del 2012, sollevata dal Tribunale ordina-

rio di Cremona e dal Giudice di pace di Torre del Greco per denunciato contrasto, della disposta «applicazione retroattiva delle nuove tariffe professionali anche ai giudizi in corso», con gli evocati parametri costituzionali e sovranazionali - ancorché ammissibile, anche in relazione al suddetto decreto ministeriale, non ostante la sua natura regolamentare, in quanto si tratta di decreto strettamente collegato alla disciplina dettata dalla norma primaria (sentenza n. 10 del 2011) - è, comunque, a sua volta, manifestamente infondata per erroneità della premessa interpretativa;

che, infatti, non è esatto quanto presupposto dai rimettenti per inferirne la retroattività, asseritamente illegittima, della normativa in esame, e cioè che al compimento di ogni singolo atto del professionista sorga *ipso facto* il suo diritto al compenso in relazione alle tariffe a quel tempo vigenti;

che vero è invece - come anche di recente ribadito dalla Corte di cassazione, a sezioni unite (sentenza n. 17405 del 2012), a conferma di un pregresso consolidato orientamento - che quel compenso costituisce un corrispettivo unitario, «che ha riguardo all'opera professionale complessivamente prestata; e di ciò non si è mai in passato dubitato, quando si è trattato di liquidare onorari maturati all'esito di cause durante le quali si erano succedute nel tempo tariffe professionali diverse, giacché sempre in siffatti casi si è fatto riferimento alla tariffa vigente al momento in cui la prestazione professionale si è esaurita»;

che, con riguardo in particolare alla prospettata violazione dell'art. 24 Cost., non è sostenibile che una generale riduzione delle tariffe forensi incida in senso limitativo dell'accesso dei cittadini alla giustizia e quindi del loro diritto di difesa, quando, a rigor di logica, la riduzione dei compensi agli avvocati dovrebbe, al contrario, condurre ad un allargamento del ricorso alle vie giurisdizionali;

che, infine, quanto alla ipotizzata evenienza che, «pur avendo in ipotesi due avvocati posto in essere il medesimo adempimento in una stessa data, uno di essi, più solerte nel chiederne il pagamento, avrebbe conseguito il dovuto nella misura prevista dalle vecchie tariffe, mentre il secondo, che abbia come di consueto atteso la fine del giudizio, limitandosi a richiedere di volta in volta degli acconti, si vedrebbe liquidato un compenso differente e mediamente più basso», trattasi, appunto, di una ipotesi astratta che comunque si risolve in un inconveniente di fatto non direttamente riconducibile alla disciplina denunciata, bensì a variabili accidentali legate alla sua applicazione, per cui manifestamente non sussiste neppure la violazione dell'art. 3 Cost., per tal profilo adombrata dai rimettenti.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

La Corte costituzionale
riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Di-

sposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 104, 107, 111 e 117 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, con le otto ordinanze in epigrafe indicate;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del D.L. n. 1 del 2012 e del decreto ministeriale 20 luglio 2012 n. 140 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 117, 25, secondo comma, Cost., in relazione all'articolo 1 delle disposizioni preliminari al codice civile, dal Giudice di pace di Sciacca, con l'ordinanza in epigrafe;

3) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 91, ultimo comma, del codice di procedura civile, aggiunto dall'art. 13, comma 1, lettera b), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (Disposizioni urgenti per l'efficienza della giustizia civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 10, e dell'art. 9, comma 4, del D.L. n. 1 del 2012 e del D.M. n. 140 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 36 Cost., dal Giudice di pace di Torre del Greco, con l'ordinanza in epigrafe;

4) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 5 del D.L. n. 1 del 2012 e del D.M. n. 140 del 2012, sollevata, in riferimento «all'art. 3, 24 e 117 Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 Cedu, all'art. 5 trattato Ue e all'art. 296 Trattato sul Funzionamento dell'Ue e all'art. 6 Trattato Ue e per esso ai principi dello Stato di Diritto richiamati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e della Carta di Nizza», dal Tribunale ordinario di Cremona e, in riferimento anche all'art. 36 Cost., dal Giudice di pace di Torre del Greco, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2013.

Depositata in segreteria il 7 novembre 2013

178. Sul divieto di applicare tariffe non corrispondenti alla dignità professionale

Corte di Giustizia dell'Unione europea, IV sezione, 18 luglio 2013, causa C-136/12 (Consiglio nazionale dei geologi contro Autorità garante della concorrenza e del mercato e Autorità garante della concorrenza e del mercato contro Consiglio nazionale dei geologi)

Le regole come quelle previste dal codice deontologico relativo all'esercizio della professione di geologo in Italia, approvato dal Consiglio nazionale dei geologi il 19 dicembre 2006 e modificato da ultimo il 24 marzo 2010, che prevedono come criteri di commisurazione delle parcelle dei geologi, oltre alla qualità e all'importanza della prestazione del servizio, la dignità della professione, costituiscono una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, che può avere effetti restrittivi della concorrenza nel mercato interno. Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce del contesto globale in cui tale codice deontologico dispiega i suoi effetti, compreso l'ordinamento giuridico nazionale nonché la prassi applicativa di detto codice da parte dell'Ordine nazionale dei geologi, se i predetti effetti si producano nel caso di specie. Tale giudice deve anche verificare se, alla luce di tutti gli elementi rilevanti di cui dispone, le regole del medesimo codice, in particolare nella parte in cui fanno riferimento al criterio relativo alla dignità della professione, possano essere considerate necessarie al conseguimento dell'obiettivo legittimo collegato a garanzie accordate ai consumatori dei servizi dei geologi (la Corte si è così pronunciata sulla domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato in merito all'applicazione dell'art. 101 TFUE per chiarire se l'articolo in questione osti all'adozione, da parte di un Ordine professionale, di regole deontologiche che prevedono come criteri di commisurazione delle parcelle, oltre alla qualità e all'importanza della prestazione del servizio, la dignità della professione, con la conseguenza che la commisurazione delle parcelle al di sotto di un certo livello, circostanza assimilabile al caso dell'istituzione di tariffe minime, possa essere sanzionata in ragione della violazione delle norme che vietano i comportamenti restrittivi della concorrenza).

(Omissis)

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 101 TFUE e 267, terzo comma, TFUE.

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di controversie sorte, l'una, tra il Consiglio nazionale dei geologi (in prosieguo: il «CNG») e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (in prosieguo: l'«Autorità»), l'altra, tra l'Autorità e il CNG, in merito all'accertamento, da parte della predetta Autorità, di un'intesa restrittiva della concorrenza posta in essere mediante la normativa deontologica adottata dal CNG e relativa alla commisurazione delle parcelle dei geologi.

Contesto normativo

3. Conformemente all'articolo 2 della legge n. 112, del 3 febbraio 1963, recante «Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo» (GURI n. 57, del 28 febbraio 1963; in prosieguo: la «legge n. 112/1963»), l'esercizio della predetta professione in Italia è subordinato all'iscrizione nell'albo gestito dall'Ordine nazionale dei geologi.

4. L'articolo 8 di tale legge dispone che i geologi iscritti nel predetto albo costituiscono l'Ordine ed eleggono il CNG.

5. L'articolo 9 di tale legge enuncia quanto segue:

«Il [CNG] esercita le seguenti attribuzioni, oltre quelle demandategli da altre norme:

- a) cura l'osservanza della legge professionale e di tutte le altre disposizioni concernenti la professione;
- b) cura la tenuta dell'albo e dell'elenco speciale e provvede alle iscrizioni e cancellazioni;
- c) vigila per la tutela del titolo professionale e svolge le attività dirette alla repressione dell'esercizio abusivo della professione;
- d) adotta i provvedimenti disciplinari;
- e) provvede, se richiesto, alla liquidazione degli onorari;
- f) provvede all'amministrazione dei beni di pertinenza dell'Ordine nazionale e compila annualmente il bilancio preventivo ed il conto consuntivo;
- g) stabilisce, entro i limiti strettamente necessari a coprire le spese per il funzionamento dell'Ordine nazionale, con deliberazione da approvarsi dal Ministro della giustizia, la misura del contributo annuale da corrispondersi dagli iscritti nell'albo o nell'elenco speciale, nonché l'ammontare della tassa di iscrizione nell'albo o nell'elenco, della tassa per il rilascio di certificati e pareri sulla liquidazione degli onorari».

6. Secondo l'articolo 14, comma 1, della legge n. 616, del 25 luglio 1966, recante «Norme integrative per l'applicazione della legge 3 febbraio 1963, n. 112, contenente norme per la tutela del titolo e della professione di geologo» (GURI n. 201, del 13 agosto 1966):

«All'iscritto nell'albo o nell'elenco speciale, che si comporti in modo non conforme alla dignità o al decoro professionale, può essere inflitta, a seconda della gravità del fatto, una delle seguenti sanzioni disciplinari:

- 1) censura;
 - 2) sospensione dall'esercizio professionale per un tempo non superiore ad un anno;
 - 3) radiazione.
- (...)

7. L'articolo 2 del decreto-legge n. 223, del 4 luglio 2006, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale» (GURI n. 153, del 4 luglio 2006), convertito, con modificazioni, nella legge n. 248, del 4 agosto 2006 (in prosieguo: il «decreto-legge n. 223/2006»), prevede quanto segue:

«1. In conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato, dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali:

a) l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;

(...).

3. Le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali, entro il 1° gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle».

8. Ai sensi dell'articolo 2233 del codice civile, che concerne le professioni intellettuali:

«Il compenso, se non è convenuto dalle parti e non può essere determinato secondo le tariffe o gli usi, è determinato dal giudice, sentito il parere dell'associazione professionale a cui il professionista appartiene.

In ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione.

(...).

9. Gli articoli da 17 a 19 del codice deontologico relativo all'esercizio della professione di geologo in Italia, approvato dal CNG il 19 dicembre 2006 e modificato da ultimo il 24 marzo 2010 (in prosieguo: il «codice deontologico»), enunciano quanto segue:

«Articolo 17 - Parametri tariffari

Nella determinazione dei compensi professionali il geologo deve attenersi a quanto stabilito dal D.L. 223/2006 convertito in legge 248/2006; al principio di adeguatezza di cui all'art[icolo] 2233 comma 2 Codice Civile e, comunque, al complesso delle vigenti disposizioni di legge regolanti la materia. La tariffa professionale approvata con D.M. 18.11.1971 e s.m.i. e la tariffa in materia di LL.PP. approvata con D.M. 4.04.2001 per la parte applicabile ai geologi, costituiscono legittimo ed oggettivo elemento di riferimento tecnico-professionale nella considerazione, determinazione e definizione dei compensi tra le parti.

Articolo 18 - Commisurazione della parcella

Nell'ambito della normativa vigente, a garanzia della qualità delle prestazioni, il geologo che esercita attività professionale nelle varie forme - indivi-

duale, societaria o associata - deve sempre commisurare la propria parcella all'importanza e difficoltà dell'incarico, al decoro professionale, alle conoscenze tecniche ed all'impegno richiesti.

L'Ordine, tenuto conto dei principi di concorrenzialità professionale, vigila sull'osservanza.

Articolo 19 - Evidenza pubblica

Per le procedure ad evidenza pubblica, ove la P.A. legittimamente non utilizzi quale parametro compensativo la tariffa professionale, il geologo dovrà comunque commisurare la propria offerta all'importanza e difficoltà dell'incarico, al decoro professionale, alle conoscenze tecniche ed all'impegno richiesti».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

10. Con delibera del 23 giugno 2010, adottata sulla base dei risultati di un'indagine (in prosieguo: la «delibera dell'Autorità»), l'Autorità ha accertato che l'Ordine nazionale dei geologi aveva violato l'articolo 101 TFUE poiché aveva indotto i suoi membri ad uniformare i propri comportamenti economici mediante l'applicazione della tariffa professionale. In particolare, l'Autorità ha considerato che il codice deontologico costituiva una decisione di un'associazione di imprese con effetto restrittivo della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 TFUE.

11. A parere dell'Autorità, la qualificazione, in forza dell'articolo 17 del predetto codice, della tariffa professionale come elemento legittimo di riferimento ai fini della commisurazione della parcella spingeva i geologi a commisurare le loro parcelle conformemente a tale tariffa. Il rinvio formale del citato articolo 17 al decreto-legge n. 223/2006, che abroga le tariffe fisse e minime, non basterebbe a rendere chiara ai geologi la possibilità di commisurare le parcelle professionali sulla base del libero accordo tra le parti.

12. Inoltre, l'obbligo, previsto agli articoli 18 e 19 del codice deontologico, di commisurare le parcelle secondo clausole di ordine generale, come il prestigio e la dignità della professione, in assenza di criteri che contribuiscano a definire tali clausole con un riferimento specifico alla commisurazione delle tariffe dei servizi professionali, indurrebbe parimenti a considerare come obbligatoria la tariffa professionale, impedendo quindi l'adozione di comportamenti indipendenti sul mercato. Peraltro, la circostanza che l'articolo 17 del medesimo codice rinvii all'articolo 2233 del codice civile, il quale fa riferimento alla dignità della professione, confermerebbe tale tesi.

13. Il CNG ha proposto ricorso avverso la delibera dell'Autorità dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

14. Con sentenza del 25 febbraio 2011, detto giudice ha respinto il ricorso del CNG. In particolare, esso ha condiviso la posizione dell'Autorità, secondo la quale l'indicazione della tariffa professionale come elemento legittimo di riferimento nella commisurazione delle parcelle induceva i geologi ad adattarsi a tale tariffa, provocando una restrizione della concorrenza. Al tempo stesso, detto giudice ha considerato che l'Autorità non aveva fornito elementi sufficienti a provare la tesi secondo la quale l'aver fatto riferimento alla dignità della professione come uno degli elementi da prendere in considerazione nel-

la commisurazione delle parcelle dei geologi implicasse il carattere obbligatorio della tariffa professionale. Esso ha, tuttavia, ritenuto che tale errore non fosse sufficiente a rimettere in discussione la delibera dell'Autorità.

15. Il CNG ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dinanzi al Consiglio di Stato. L'Autorità ha parimenti proposto ricorso contro tale sentenza in quanto essa ha dichiarato che la motivazione della delibera dell'Autorità era in parte erronea.

16. Nel procedimento dinanzi al giudice del rinvio, il CNG ha proposto di sollevare dinanzi alla Corte alcune questioni pregiudiziali relative alla conformità di disposizioni nazionali, di natura legislativa o regolamentare, nonché contenute nel codice deontologico, al diritto dell'Unione in materia di concorrenza.

17. Seppur il giudice del rinvio ritenga che la maggior parte delle questioni proposte dal CNG siano in linea di principio rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale, esso afferma tuttavia che dette questioni sono formulate in termini vaghi. Inoltre, detto giudice considera che alcune di tali questioni sono manifestamente prive di rilevanza nel procedimento principale, in particolare quelle che fanno riferimento al regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE) (GU L 199, pag. 1).

18. Pertanto, il giudice del rinvio sottopone alla Corte alcune questioni vertenti sulla portata dell'articolo 267, terzo comma, TFUE per quanto concerne la sua competenza a scegliere e a riformulare le questioni sollevate da una delle parti nel procedimento principale e il suo eventuale obbligo di effettuare una tale scelta e una tale riformulazione.

19. Per quanto riguarda le questioni sulla normativa dell'Unione in materia di concorrenza, il giudice del rinvio riformula le questioni proposte dal CNG.

20 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«I. 1) Se osti o meno all'applicazione dell'articolo 267, [comma] 3, TFUE, in relazione all'obbligo del giudice di ultima istanza di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto comunitario sollevata da una parte in causa, la disciplina processuale nazionale che preveda un sistema di preclusioni processuali, quali termini di ricorso, specificità dei motivi, divieto di modifica della domanda in corso di causa, divieto per il giudice di modificare la domanda di parte;

2) se osti o meno all'applicazione dell'articolo 267, [comma] 3, TFUE, in relazione all'obbligo del giudice di ultima istanza di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto comunitario sollevata da una parte in causa, un potere di filtro da parte del giudice nazionale in ordine alla rilevanza della questione e alla valutazione del grado di chiarezza della norma comunitaria;

3) se l'articolo 267, [comma] 3, TFUE, ove interpretato nel senso di imporre al giudice nazionale di ultima istanza un obbligo incondizionato di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto comunitario sollevata da una parte in causa, sia o meno coerente con il principio di ragionevole durata del processo, del pari enunciato dal diritto comunitario;

4) in presenza di quali circostanze di fatto e di diritto l'inosservanza dell'articolo 267, [comma] 3, TFUE configuri, da parte del giudice nazionale, una "violazione manifesta del diritto comunitario", e se tale nozione possa essere di diversa portata e ambito ai fini dell'azione speciale nei confronti dello Stato ai sensi della legge 13 aprile 1988, n. 117 per "risarcimento danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie (...)".

II. Per il caso in cui la Corte (...) dovesse accedere alla tesi del "filtro a maglie larghe" (...), ostativa dell'applicazione delle regole processuali nazionali in ordine alla specificità dei motivi di ricorso, la pregiudiziale comunitaria deve essere rimessa alla Corte (...) negli esatti termini in cui è stata formulata da parte appellante [nel procedimento principale], e [qui di seguito] riportati:

"1) (...) si propone alla Corte (...) domanda di pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione dell'articolo 101 del Trattato (...) in relazione alla normativa di legge e deontologica regolante la professione di geologo ed i compiti istituzionali e norme di funzionamento del [CNG], afferente la fattispecie, che di seguito si riporta, al fine di riscontro e coerenza e legittimità con la normativa europea (detto articolo 101 [TFUE]) attinente la disciplina della concorrenza. (...)

(riproduzione dell'articolo 9 della legge n. 112/1963)

(riproduzione degli articoli 14, comma 1, e 17 della legge n. 616, del 25 luglio 1966, recante «Norme integrative per l'applicazione della legge 3 febbraio 1963, n. 112, contenente norme per la tutela del titolo e della professione di geologo»)

(riproduzione degli articoli 6 e 7 del codice deontologico)

(riproduzione dell'articolo 17 del codice deontologico). In particolare, sul punto, dica la Corte (...) se determina contrasto con l'articolo 101 del Trattato [FUE] l'aver indicato, quale vigente norma di legge obbligatoria nel suo intero contenuto, il D.L. n. 223/2006 con il sistema numerico-cronologico, unico sistema storico e legittimo, tanto a livello interno che comunitario, che di certo non incide minimamente sulla conoscibilità e sulla portata obbligatoria della norma giuridica.

(riproduzione degli articoli 18 e 19 del codice deontologico)

Considerando che:

- il regolamento (...) n. 2137/85 (...) avente lo scopo di "facilitare o sviluppare l'attività economica dei suoi membri" stabilisce, al suo sesto considerando, che le disposizioni di quest'ultimo "non pregiudicano tuttavia l'applicazione, a livello nazionale, delle norme legali e/o deontologiche relative alle condizioni di esercizio di un'attività o di una professione";

- [riproduzione del considerando 43 della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255, pag. 22)];

- [riproduzione del considerando 115 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36)].

Si esprima infine l'Ill.ma Corte (...) sulla compatibilità con l'articolo 101 del Trattato [FUE] della delineata distinzione, in punto di diritto e di organiz-

zazione ordinamentale, tra impresa professionale ed impresa commerciale, nonché tra concorrenza professionale e concorrenza commerciale.

2) a) Se l'articolo 101 TFUE o altra norma europea vieti e/o inibisca il riferimento alle componenti di dignità e decoro del professionista - nella fattispecie geologo - nella composizione del compenso professionale;

b) se ai sensi dell'articolo 101 TFUE, o altra norma europea, il riferimento alle componenti di dignità e decoro professionale comportino effetti restrittivi della concorrenza professionale;

c) se l'articolo 101 TFUE o altra norma europea stabilisca o meno che i requisiti di dignità e decoro, quali componenti del compenso del professionista in connessione con tariffe definite espressamente come derogabili nei minimi - atteso l'espresso e formale richiamo, di cui all'articolo 17 del [codice deontologico], alla normativa di legge che tale deroga consente [D.L. n. 223/2006 (...)] - possa ritenersi quale induzione a comportamenti restrittivi della concorrenza;

d) se l'articolo 101 TFUE o altra norma europea vieti il riferimento alla tariffa professionale - stabilita, per i geologi, da provvedimento statutale, D.M. del Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro delle Attività Produttive e derogabile nei minimi per effetto, ripetesì, dell'espresso e formale richiamo al D.L. n. 223/2006 di cui all'articolo 17 del (...) codice deontologico - quale semplice elemento tecnico-professionale di riferimento per la determinazione dei compensi;

e) se l'articolo 101 TFUE o altra norma europea vieti la corrispondenza tra l'importanza delle prestazioni, i requisiti di dignità e decoro così come anche definiti negli articoli 6 e 7 del [codice deontologico] con il compenso professionale, così come previsto dall'articolo 2233 c.c. comma 2 secondo cui "in ogni caso la misura del compenso [...] deve essere adeguata all'importanza dell'opera ed al decoro della professione";

f) se dunque secondo l'articolo 101 TFUE il riferimento all'articolo 2233, comma 2, c.c. possa ritenersi legittimo e non induzione di effetti restrittivi della concorrenza;

g) se l'articolo 101 TFUE, o altra norma europea, stabilisca, nell'ambito della disciplina della concorrenza, l'eguaglianza giuridica tra Ordine Professionale, nella specie dei geologi, così come regolato da specifiche norme dello Stato poste per il perseguimento dei fini istituzionali, e le intese e concentrazioni di imprese commerciali costituenti intesa anticoncorrenziale;

h) se l'articolo 101 TFUE, o altra norma europea, consenta o meno di stabilire l'equiparazione tra contributo ordinistico obbligatorio per legge - posto per il perseguimento delle funzioni e fini istituzionali - con l'attività di vendita di beni e servizi e con il profitto economico effettuati ed ottenuti mediante comportamenti anticoncorrenziali da parte di concentrazioni di imprese commerciali;

i) se l'articolo 101 TFUE, o altra norma europea, giustifichi o meno l'applicazione, nella fattispecie, di sanzione;

j) se l'articolo 101 TFUE, o altra norma europea, legittimi o meno l'assoggettamento a prelievo forzoso su contributo ordinistico, obbligatorio

per legge, eguagliando tale contributo a profitto ed entrata frutto di intesa economico-commerciale anticoncorrenziale”.

III. 1) In via subordinata, per il caso in cui la Corte risolva le questioni di interpretazione dell'articolo 267, [comma] 3, TFUE nel senso della ininfluenza delle regole processuali nazionali e della sussistenza di un dovere di soccorso del giudice nazionale, e la questione pregiudiziale come sollevata dall'appellante nel senso della genericità del quesito di parte, la questione pregiudiziale se il diritto comunitario della concorrenza e delle professioni, e in particolare le disposizioni comunitarie invocate da parte appellante nel suo quesito, ostino o meno all'adozione di codici deontologici professionali che commisurino il compenso al decoro e dignità professionale, alla qualità e quantità del lavoro svolto, con il risultato che compensi che si collocano al di sotto dei minimi tariffari (e che pertanto sono concorrenziali) potrebbero essere sanzionati, sul piano disciplinare, per violazione di regole deontologiche;

2) in via subordinata, per il caso in cui la Corte risolva le questioni di interpretazione dell'articolo 267, [comma] 3, TFUE nel senso della ininfluenza delle regole processuali nazionali e della sussistenza di un dovere di soccorso del giudice nazionale, e la questione pregiudiziale come sollevata dall'appellante nel senso della genericità del quesito di parte, la questione pregiudiziale se il diritto comunitario della concorrenza, e in particolare la disciplina che vieta le intese restrittive, possa o meno essere interpretato nel senso che una intesa restrittiva può essere configurata da regole deontologiche stabilite da ordini professionali, laddove tali regole, nell'indicare il decoro e la dignità professionale, nonché la qualità e quantità del lavoro svolto, quali parametri di quantificazione del compenso del professionista, sortiscano l'effetto della inderogabilità dei minimi tariffari, e per tanto anche un effetto restrittivo della concorrenza a causa di detta inderogabilità;

3) in via subordinata, per il caso in cui la Corte risolva le questioni di interpretazione dell'articolo 267, [comma] 3, TFUE nel senso della ininfluenza delle regole processuali nazionali e della sussistenza di un dovere di soccorso del giudice nazionale, e la questione pregiudiziale come sollevata dall'appellante nel senso della genericità del quesito di parte, la questione pregiudiziale se, laddove il diritto nazionale ponga regole di tutela della concorrenza più severe di quelle comunitarie, in particolare stabilendo che i minimi tariffari delle tariffe professionali possono essere derogati, laddove il diritto comunitario sembra invece ancora consentire a certe condizioni la inderogabilità dei minimi tariffari, e conseguentemente laddove una condotta dell'Ordine professionale che imponga la inderogabilità dei minimi tariffari costituisca, per il diritto nazionale, una intesa restrittiva della concorrenza mentre potrebbe non esserlo per il diritto comunitario, il diritto comunitario della concorrenza, e segnatamente la disciplina comunitaria delle intese restrittive della concorrenza, osti o meno a siffatto risultato di ritenere una data condotta sanzionabile come intesa restrittiva in base alla disciplina nazionale e non anche in base alla disciplina comunitaria, ogni qualvolta le regole nazionali di tutela della concorrenza siano più severe di quelle comunitarie».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni vertenti sull'articolo 267, terzo comma, TFUE

21. Con le sue questioni vertenti sull'articolo 267, terzo comma, TFUE, il giudice del rinvio mira, in sostanza, a determinare la portata della sua competenza a scegliere e riformulare le questioni proposte da una delle parti nel procedimento principale e il suo eventuale obbligo di effettuare una tale scelta e una tale riformulazione.

22. In tale ambito, esso chiede alla Corte, in particolare, se la predetta disposizione osti all'applicazione di norme nazionali che conducano il giudice nazionale a non poter esercitare la sua competenza di rinvio pregiudiziale o a dover riprendere le questioni proposte dalle parti.

23. Inoltre, qualora l'articolo 267, terzo comma, TFUE dovesse essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di ultima istanza un obbligo incondizionato di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione sollevata da una parte in causa, il giudice del rinvio domanda alla Corte quale sia l'eventuale incidenza del principio della durata ragionevole del procedimento, sancita dal diritto dell'Unione, sui doveri di un giudice di ultima istanza ai sensi di detta disposizione.

24. Peraltro, il Consiglio di Stato pone una questione vertente sulle circostanze nelle quali l'inosservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale previsto all'articolo 267, terzo comma, TFUE configuri una manifesta violazione del diritto dell'Unione quale premessa alla responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazione del predetto diritto.

25. Al riguardo, occorre ricordare anzitutto che, qualora non esista alcun ricorso giurisdizionale avverso la decisione di un giudice nazionale, quest'ultimo è, in linea di principio, tenuto a rivolgersi alla Corte ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE quando è chiamato a pronunciarsi su una questione di interpretazione del predetto Trattato (v. sentenza del 4 novembre 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95, Racc. pag. I-6013, punto 26).

26. Dal rapporto fra il secondo e il terzo comma dell'articolo 267 TFUE deriva che i giudici di cui al comma terzo dispongono dello stesso potere di valutazione di tutti gli altri giudici nazionali nello stabilire se sia necessaria una pronuncia su un punto di diritto dell'Unione onde consentir loro di decidere. Tali giudici non sono, pertanto, tenuti a sottoporre una questione di interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad essi se questa non è rilevante, vale a dire nel caso in cui la sua soluzione, qualunque essa sia, non possa in alcun modo influire sull'esito della controversia (sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit e a.*, 283/81, Racc. pag. 3415, punto 10).

27. Per contro, ove essi accertino la necessità di ricorrere al diritto dell'Unione al fine di risolvere la controversia di cui sono investiti, l'articolo 267 TFUE impone loro, in linea di principio, l'obbligo di sottoporre alla Corte qualsiasi questione di interpretazione che venga in essere (v. sentenza *Cilfit e a.*, cit., punti da 11 a 20).

28. La Corte ha già dichiarato che il sistema introdotto dall'articolo 267 TFUE per assicurare l'uniformità dell'interpretazione del diritto dell'Unione negli Stati membri istituisce una cooperazione diretta tra la Corte e i giudici na-

zionali, attraverso un procedimento estraneo ad ogni iniziativa delle parti (sentenze del 16 dicembre 2008, *Cartesio*, C-210/06, Racc. pag. I-9641, punto 90, e del 21 luglio 2011, *Kelly*, C-104/10, Racc. pag. I-6813, punto 62).

29. La determinazione e la formulazione delle questioni da sottoporre alla Corte spettano al giudice nazionale e le parti in causa nel procedimento principale non possono modificarne il tenore (v. sentenze del 14 aprile 2011, *Vlaamse Dierenartsenvereniging e Janssens*, C-42/10, C-45/10 e C-57/10, Racc. pag. I-2975, punto 43, nonché del 21 dicembre 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 32).

30. Se è pur vero che il predetto giudice è libero di invitare le parti in causa nel procedimento per il quale è adito a suggerire formulazioni che possano essere raccolte nella redazione delle questioni pregiudiziali, resta tuttavia il fatto che solo al giudice medesimo spetta decidere, da ultimo, in merito tanto alla forma quanto al contenuto delle questioni stesse (sentenza *Kelly*, cit., punto 65).

31. Dalle suesposte considerazioni deriva che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare e formulare le questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione che sono necessarie ai fini della risoluzione della controversia oggetto del procedimento principale.

32. Per quanto concerne le norme nazionali di procedura alle quali fa riferimento il giudice del rinvio senza, però, chiarire la loro esatta portata, è sufficiente, comunque, ricordare che siffatte norme non possono ridurre la competenza e gli obblighi incumbenti su di un giudice nazionale in quanto giudice di rinvio ai sensi dell'articolo 267 TFUE (v., in tal senso, sentenza, *Cartesio*, cit., punti 93, 94 e 98).

33. Si deve, altresì, sottolineare che il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le norme del diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione della legislazione nazionale, in particolare di procedura, senza doverne attendere la previa soppressione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2010, *Elchinov*, C-173/09, Racc. pag. I-8889, punto 31).

34. Per quanto riguarda, poi, l'eventuale incidenza del principio della durata ragionevole del processo, parimenti menzionata dal giudice del rinvio, occorre rilevare che la questione di tale giudice è stata da esso formulata solamente per il caso in cui l'articolo 267 TFUE dovesse essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale di ultima istanza un obbligo incondizionato di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, sollevata da una parte in causa. Ciò premesso, e alla luce di quanto risulta dai punti da 25 a 33 della presente sentenza, non occorre rispondere a detta questione.

35. Per quanto concerne, infine, la manifesta violazione del diritto dell'Unione quale premessa alla responsabilità extracontrattuale dello Stato per la violazione del predetto diritto, si deve rilevare che tale questione è manifestamente priva di rilevanza e teorica nell'ambito del procedimento

principale. Infatti, dalla decisione di rinvio non risulta che il procedimento principale verta sulla predetta responsabilità e neanche che tale questione sia stata affrontata da una delle parti del procedimento principale a titolo di incidente procedurale.

36. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni vertenti sull'articolo 267, terzo comma, TFUE dichiarando che tale disposizione deve essere interpretata nel senso che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare e formulare le questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione che esso ritiene rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale. Non devono essere applicate le norme nazionali che abbiano l'effetto di ledere tale competenza.

Sulle questioni vertenti sulla normativa dell'Unione in materia di concorrenza

37. Considerato che, nel caso di specie, il giudice del rinvio ha effettivamente riformulato le questioni proposte dal CNG, occorre esaminarle così come riformulate.

38. In sostanza, detto giudice intende determinare se l'articolo 101 TFUE osti all'adozione, da parte di un ordine professionale, come l'Ordine nazionale dei geologi in Italia, di regole deontologiche che prevedono come criteri di commisurazione delle parcelle, oltre alla qualità e all'importanza della prestazione del servizio, la dignità della professione, con la conseguenza che la commisurazione delle parcelle al di sotto di un certo livello, circostanza assimilabile al caso dell'istituzione di tariffe minime, possa essere sanzionata in ragione della violazione di dette norme.

39. Peraltro, tale giudice chiede alla Corte se il diritto nazionale possa prevedere una tutela della concorrenza più rigorosa rispetto alla normativa dell'Unione. Al riguardo, si deve osservare che la rilevanza di tale questione ai fini della soluzione del procedimento principale non risulta dalla decisione di rinvio. Infatti, quest'ultima non contiene elementi che consentano di identificare l'utilità della risposta su tale punto ai fini della soluzione del procedimento principale. Orbene, siffatto chiarimento sarebbe stato necessario in quanto dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che tale controversia concerne la legittimità di una delibera dell'Autorità, che ha applicato l'articolo 101 TFUE, e non le norme nazionali in materia di intese restrittive della concorrenza. La predetta questione deve, di conseguenza, essere dichiarata irricevibile.

40. La medesima constatazione vale per le questioni vertenti sull'interpretazione del regolamento n. 2137/85 e delle direttive 2005/36 e 2006/123.

41. Per quanto concerne la questione di cui al punto 38 della presente sentenza, occorre esaminare in quale misura un'organizzazione professionale, come l'Ordine nazionale dei geologi in Italia, debba essere considerata un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE quando adotta disposizioni come quelle previste dal codice deontologico.

42. Nell'ambito di tale esame, si deve verificare se, quando adotta disposizioni come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, un ordine pro-

fessionale debba essere considerato un'associazione di imprese o, invece, un'autorità pubblica in quanto la sua attività si ricolleggi all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri (v. sentenza del 19 febbraio 2002, *Wouters e a.*, C-309/99, Racc. pag. I-1577, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

43. Quanto alla natura delle attività del CNG, risulta dagli articoli 8 e 9 della legge n. 112/1963 che i geologi iscritti nell'albo previsto a tale disposizione costituiscono l'Ordine ed eleggono il CNG, il quale è incaricato di curare l'osservanza della legge professionale e di tutte le altre disposizioni concernenti la professione, nonché di adottare i provvedimenti disciplinari.

44. Orbene, occorre rilevare che, quando adotta un atto come il codice deontologico, un'organizzazione professionale come l'Ordine nazionale dei geologi non esercita né una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà, né prerogative tipiche dei pubblici poteri. Essa appare come l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce, peraltro, un'attività economica (v., in tal senso, sentenza *Wouters e a.*, cit., punto 58).

45. Alla luce di tali considerazioni si deve, pertanto, affermare che un'organizzazione professionale come l'Ordine nazionale dei geologi si comporta come un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, nell'ambito dell'elaborazione di regole deontologiche come quelle di cui trattasi nel procedimento principale.

46. Per quanto concerne la questione se le regole deontologiche di cui trattasi nel procedimento principale costituiscano una decisione ai sensi dell'articolo 101 TFUE, si deve ricordare che può essere considerata tale persino una raccomandazione di prezzo, indipendentemente dalla sua precisa natura giuridica (sentenza del 27 gennaio 1987, *Verband der Sachversicherer/Commissione*, 45/85, Racc. pag. 405, punto 32).

47. Nel caso di specie, il carattere vincolante del codice deontologico rispetto ai geologi, nonché la possibilità di infliggere a questi ultimi sanzioni in caso di inosservanza del predetto codice, devono condurre a considerare le disposizioni che vi sono sancite come costitutive di una decisione ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

48. Perché le norme dell'Unione in materia di concorrenza si applichino ad un'intesa o ad una pratica abusiva occorre che quest'ultima possa pregiudicare il commercio tra gli Stati membri (v. sentenza del 13 luglio 2006, *Manfredi e a.*, da C-295/04 a C-298/04, Racc. pag. I-6619, punto 40).

49. A tale scopo, è necessario che appaia sufficientemente probabile, in base ad un complesso di elementi obiettivi di diritto o di fatto, che una decisione, un accordo o una pratica siano atti ad esercitare un'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sugli scambi tra gli Stati membri, in modo tale da far temere che possano ostacolare la realizzazione di un mercato unico fra gli Stati membri (v. sentenza *Manfredi e a.*, cit., punto 42).

50. Un'intesa che si estende a tutto il territorio di uno Stato membro ha, per sua stessa natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato (v. sentenze del 18 giugno 1998, *Commissione/Italia*, C-35/96, Racc. pag. I-3851, punto 48, e *Manfredi e a.*, cit., punto 45).

51. Tale può essere l'effetto della decisione di un'associazione di imprese di cui trattasi nel procedimento principale, poiché il diritto italiano dispone l'appartenenza obbligatoria, su tutto il territorio della Repubblica italiana, dei geologi all'ordine professionale, il che implica il loro assoggettamento a regole deontologiche e la loro responsabilità disciplinare per la violazione di tali regole.

52. Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve affermare che le regole deontologiche che indicano come criteri di commisurazione delle parcelle del professionista la dignità della professione nonché la qualità e l'importanza della prestazione sono idonee a produrre effetti restrittivi della concorrenza nel mercato interno.

53. Occorre, tuttavia, rilevare che non ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà d'azione delle parti o di una di esse ricade necessariamente sotto il divieto sancito all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Infatti, ai fini dell'applicazione di tale disposizione al caso di specie, occorre anzitutto tenere in considerazione il contesto globale nel quale la decisione controversa dell'associazione di imprese in questione è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, in particolare, i suoi obiettivi, che consistono, nel caso di specie, nel fornire le garanzie necessarie ai consumatori finali dei servizi di cui trattasi. Occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di detti obiettivi (v., in tal senso, sentenza *Wouters e a.*, cit., punto 97).

54. In tale contesto, si deve verificare se le restrizioni così imposte dalle regole di cui trattasi nel procedimento principale siano limitate a quanto necessario al conseguimento di obiettivi legittimi (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2006, *Meca-Medina e Majcen/Commissione*, C-519/04 P, Racc. pag. I-6991, punto 47).

55. Alla luce del fascicolo di cui dispone la Corte, quest'ultima non è in grado di valutare se l'esistenza del criterio relativo alla dignità della professione possa essere considerata necessaria al conseguimento di un obiettivo legittimo, come quello collegato alle garanzie accordate ai consumatori finali dei servizi dei geologi, in quanto, in particolare, detto criterio si aggiunge ad altri criteri di commisurazione delle parcelle strettamente collegati alla qualità del lavoro di detti geologi, quali l'importanza e la difficoltà del lavoro, le conoscenze tecniche e l'impegno richiesti.

56. Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce del contesto globale nel quale il codice deontologico dispiega i suoi effetti, compreso l'ordinamento giuridico nazionale nonché la prassi applicativa di tale predetto codice da parte dell'Ordine nazionale dei geologi, se vi sia un effetto restrittivo della concorrenza nel mercato interno. Tale giudice deve anche verificare se, alla luce di tutti gli elementi rilevanti di cui dispone, le regole di detto codice, in particolare nella parte in cui fanno riferimento al criterio relativo alla dignità della professione, possano essere considerate necessarie al conseguimento del predetto obiettivo legittimo collegato a garanzie accordate ai consumatori.

57. Tenuto conto di tutte le suesposte considerazioni, si deve rispondere alle questioni vertenti sulla normativa dell'Unione in materia di concorrenza dichiarando che le regole come quelle previste dal codice deontologico, che

prevedono come criteri di commisurazione delle parcelle dei geologi, oltre alla qualità e all'importanza della prestazione del servizio, la dignità della professione, costituiscono una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, che può produrre effetti restrittivi della concorrenza nel mercato interno. Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce del contesto globale in cui tale codice dispiega i suoi effetti, compreso l'ordinamento giuridico nazionale nonché la prassi applicativa di detto codice da parte dell'Ordine nazionale dei geologi, se i predetti effetti si producano nel caso di specie. Tale giudice deve anche verificare se, alla luce di tutti gli elementi rilevanti di cui dispone, le regole del medesimo codice, in particolare nella parte in cui fanno riferimento al criterio relativo alla dignità della professione, possano essere considerate necessarie al conseguimento dell'obiettivo legittimo collegato a garanzie accordate ai consumatori dei servizi dei geologi.

Sulle spese

58. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

1) L'articolo 267, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare e formulare le questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione che esso ritiene rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale. Non devono essere applicate le norme nazionali che abbiano l'effetto di ledere tale competenza.

2) Le regole come quelle previste dal codice deontologico relativo all'esercizio della professione di geologo in Italia, approvato dal Consiglio nazionale dei geologi il 19 dicembre 2006 e modificato da ultimo il 24 marzo 2010, che prevedono come criteri di commisurazione delle parcelle dei geologi, oltre alla qualità e all'importanza della prestazione del servizio, la dignità della professione, costituiscono una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, che può avere effetti restrittivi della concorrenza nel mercato interno. Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce del contesto globale in cui tale codice deontologico dispiega i suoi effetti, compreso l'ordinamento giuridico nazionale nonché la prassi applicativa di detto codice da parte dell'Ordine nazionale dei geologi, se i predetti effetti si producano nel caso di specie. Tale giudice deve anche verificare se, alla luce di tutti gli elementi rilevanti di cui dispone, le regole del medesimo codice, in particolare nella parte in cui fanno riferimento al criterio relativo alla dignità della professione, possano essere considerate necessarie al conseguimento dell'obiettivo legittimo collegato a garanzie accordate ai consumatori dei servizi dei geologi.

(Omissis)

Nota a sentenza a cura di MARINA CHIARELLI

*IL PRINCIPIO DEL DECORO E LA COMPATIBILITÀ CON LE REGOLE
COMUNITARIE IN MATERIA DI CONCORRENZA, NOTA A CORTE DI
GIUSTIZIA 18 LUGLIO 2013, C-136/12*

Sommario: 1. Premessa. - 2. La fattispecie analizzata dalla Corte. - 3. Decoro, dignità e determinazione del compenso professionale nell'ordinamento giuridico italiano. - 4. Il decoro e la sua compatibilità con l'art. 101 TFUE nella decisione della Corte di giustizia. - 5. Conclusioni.

1. A seguito dell'abolizione dei minimi tariffari inderogabili realizzata dal decreto Bersani gli ordini professionali hanno rivisto i propri codici deontologici al fine di rimettere la determinazione dei compensi alla libera contrattazione fra le parti. Alcuni ordini, per evitare che i propri iscritti arrivassero a praticare prezzi eccessivamente bassi in grado di mettere a rischio la qualità delle prestazioni professionali ed il prestigio della professione di appartenenza, hanno inserito nei propri codici deontologici il riferimento ai principi del decoro e della dignità professionale, o il rinvio all'art. 2233, comma 2, che, situato nel capo II (rubricato «Delle professioni intellettuali») del libro V del codice civile, prescrive che «In ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione».

Il riferimento ai citati principi ha allarmato quasi immediatamente l'Agcm la quale, proprio a seguito dell'entrata in vigore della legge 4 agosto 2006, n. 248, ha avviato un'indagine conoscitiva¹ sulle professioni e sullo stato dei progressi fatti da ciascun ordine professionale ai fini della liberalizzazione, per verificare lo stato di recepimento dei principi di tutela della concorrenza nelle disposizioni di natura deontologica e pattizia.

Nel periodo successivo all'emanazione del decreto Bersani, secondo l'Antitrust, alcuni organismi rappresentativi dei professionisti avrebbero assunto decisioni volte ad interpretare in senso restrittivo le disposizioni sulle professioni contenute nel decreto.

Dall'analisi dei codici delle diverse professioni liberali, infatti, sarebbe emerso un generale tentativo, più accentuato per alcune categorie professionali, di riproporre la vincolatività di livelli tariffari convenzionali proprio tramite il menzionato riferimento deontologico diretto ai concetti di decoro e dignità della professione o il rinvio formale all'art. 2233 c.c., comma 2, secondo cui il concetto di decoro della professione costituisce un parametro per la determinazione del compenso. Attraverso il richiamo al rispetto del decoro professionale, e per via del potere di avviare procedimenti disciplinari nel caso in cui il professionista avesse adottato comportamenti in violazione del decoro o della dignità della professione, gli ordini avrebbero condizionato - sempre secondo l'Autorità - il comportamento economico dei professionisti sul mercato,

¹ Indagine conoscitiva riguardante il settore degli ordini professionali chiusa il 15/01/2010 (IC 34), AGCM, in www.agcm.it.

determinando «restrizioni di prezzo» in grado di ridurre significativamente la concorrenza tra i professionisti medesimi.

Più nello specifico l'Agcm ha ravvisato nel riferimento deontologico diretto ai concetti di decoro e dignità della professione un generale tentativo di riproporre la vincolatività dei minimi tariffari inderogabili.

2. A finire nel mirino dell'Antitrust per pratiche restrittive della concorrenza², è stato, in particolare, il Consiglio nazionale dei geologi.

Con delibera del 23 giugno 2010, infatti, l'Agcm ha sanzionato il citato Consiglio nazionale per aver posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, ordinando anche l'assunzione di misure atte a porre termine all'illecito riscontrato. L'Autorità ha ritenuto che le norme del Codice deontologico relative alla determinazione del compenso per i geologi induca gli stessi a non assumere condotte autonome nell'individuazione dei prezzi delle proprie prestazioni professionali, spingendoli ad uniformare i propri comportamenti economici mediante l'applicazione della «vecchia» tariffa, così determinando una restrizione della concorrenza in contrasto con l'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'Autorità ha in sostanza considerato il codice deontologico dei geologi una decisione posta in essere da un'associazione di imprese con effetto restrittivo della concorrenza.

In particolare a parere dell'Autorità il riferimento alla tariffa come elemento legittimo di riferimento ai fini della commisurazione della parcella operato dall'art. 17 del citato codice³ spinge i geologi a commisurare i compensi conformemente a tale tariffa, non essendo sufficiente il mero rinvio formale, contenuto nello stesso articolo, al decreto legge n. 233/2006 a chiarire il principio di libera determinazione del compenso.

Ma anche l'obbligo contenuto negli artt. 18 e 19⁴, di commisurare le parcella al decoro della professione indurrebbero parimenti a considerare come obbligatoria la tariffa professionale, impedendo l'adozione di comportamenti indipendenti sul mercato.

² *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2010*, Agcm, in www.agcm.it.

³ In dettaglio, ai sensi dell'art. 17 del codice deontologico, intitolato ai parametri tariffari, «Nella determinazione dei compensi professionali il geologo deve attenersi a quanto stabilito dal d.l. n. 223/2006; al principio di adeguatezza di cui all'art. 2233 comma 2 codice civile e, comunque, al complesso delle vigenti disposizioni di legge regolanti la materia. La tariffa professionale approvata con d.m. 18 novembre 1971 e la tariffa in materia di lavori pubblici approvata con d.m. 4 aprile 2001 per la parte applicabile ai geologi, costituiscono legittimo ed oggettivo elemento di riferimento tecnico-professionale nella considerazione, determinazione e definizione dei compensi tra le parti».

⁴ Analogo rilievo viene formulato con riferimento al richiamo al decoro contenuto nell'art. 18 codice deontologico, intitolato alla commisurazione della parcella, il quale stabilisce che «Nell'ambito della normativa vigente, a garanzia della qualità delle prestazioni, il geologo che esercita attività professionale nelle varie forme (...) deve sempre commisurare la propria parcella all'importanza e difficoltà dell'incarico, al decoro professionale, alle conoscenze tecniche e all'impegno richiesti». Il medesimo richiamo al decoro è contenuto anche nell'art. 19, dedicato all'evidenza pubblica, il quale prevede che «Per le procedure ad evidenza pubblica, ove la pubblica amministrazione legittimamente non utilizzi quale parametro compensativo la tariffa professionale, il geologo dovrà comunque commisurare la propria offerta all'importanza e difficoltà dell'incarico, al decoro professionale, alle conoscenze tecniche ed all'impegno richiesti».

Il Consiglio nazionale dei geologi ha impugnato la decisione di fronte al Tar Lazio⁵, che, pur respingendo il ricorso presentato, ha ritenuto viziata la parte della delibera dell'Antitrust in cui si afferma che il riferimento, nel codice deontologico dei geologi, al decoro professionale come criterio di determinazione del compenso possa rappresentare "restrizione della concorrenza". I giudici amministrativi, infatti, con sentenza n. 1757 del 25 febbraio 2011, hanno chiarito che il provvedimento dell'Antitrust è legittimo in quanto il codice deontologico dei geologi non avrebbe indicato in maniera chiara l'abolizione dei minimi tariffari inderogabili, sottolineando, tuttavia, che lo stesso provvedimento è viziato nella parte in cui sostiene che il riferimento, nel codice del Consiglio nazionale, al «decoro professionale» quale criterio di commisurazione del compenso possa avere una portata anticoncorrenziale; obiezione, quest'ultima, impugnata di fronte al Consiglio di Stato dalla stessa Agcm.

Avverso la decisione del Tar anche il Consiglio nazionale dei geologi ha presentato appello, chiedendo tra l'altro al Consiglio di Stato di sottoporre, in via pregiudiziale ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), alcune questioni alla Corte di giustizia. I quesiti sono volti, in particolare, a chiarire se la legislazione europea vieti ed inibisca il riferimento alle componenti di dignità e decoro del professionista nella composizione del compenso professionale; se questi riferimenti comportino effetti restrittivi della concorrenza professionale; e se i requisiti di dignità e decoro, quali componenti del compenso del professionista in connessione con tariffe definite espressamente come derogabili nei minimi, possano ritenersi finalizzati a comportamenti restrittivi della concorrenza. I giudici di palazzo Spada hanno, quindi, sospeso il giudizio in attesa della pronuncia della Corte di giustizia⁶.

3. Nel calcolo del compenso professionale il parametro del decoro della categoria di appartenenza rappresenta in realtà un elemento imprescindibile. Aspetto di non poco rilievo è che la riforma Bersani, pur avendo modificato il

⁵ Il Consiglio nazionale dei geologi (Cng) con due separati ricorsi davanti al Tribunale amministrativo regionale (Tar) Lazio - Roma ha impugnato:

- la delibera dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato adottata nell'adunanza del 22 dicembre 2009, con la quale sono stati rigettati gli impegni presentati dal Consiglio nazionale dei geologi nell'ambito del procedimento, avviato in data 14 maggio 2009, volto all'accertamento di eventuali violazioni dell'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per effetto delle norme contenute nel codice deontologico dei geologi;

- la delibera dell'Agcm adottata nell'adunanza del 23 giugno 2010, con la quale è stato ritenuto che l'Ordine nazionale dei geologi ha posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (già art. 81 del Trattato CEE), ordinando di assumere misure atte a porre termine all'illecito riscontrato ed irrogando la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 14.254. Il Tar adito, riuniti i due ricorsi, li ha respinti.

⁶ Il giudice del rinvio ha ritenuto la maggior parte delle questioni proposte dal CNG in linea di principio rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale, ma formulate in termini vaghi, mentre alcune manifestamente prive di rilevanza nel procedimento principale. Ha, pertanto, sottoposto alla Corte alcune questioni involgenti la stessa portata dell'articolo 267, terzo comma, TFUE per quanto concerne la sua competenza a scegliere e a riformulare le questioni sollevate da una delle parti nel procedimento principale e il suo eventuale obbligo di effettuare una tale scelta e una tale riformulazione. Ha, quindi, riformulato le questioni sollevate dal CNG involgenti la normativa dell'Unione in materia di concorrenza.

terzo comma dell'art. 2233 c.c., non ha leso l'integrità del secondo comma⁷ dello stesso articolo, che continua a disporre: «In ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione»⁸.

Il secondo comma dell'articolo 2233 c.c. è rimasto, quindi, un punto di riferimento nella parte in cui prevede che la misura dell'onorario, seppur rimesso alla libera contrattazione delle parti, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione.

Il disposto prospetta un criterio non mercantile di determinazione del compenso - il «decoro professionale», che assume, in verità, un significato più ampio, da interpretare come strumento di tutela della persona stessa del lavoratore intellettuale.

L'art. 2233, comma 2, c.c. - riferendosi all'importanza dell'opera - pone in rilievo la proporzionalità oggettiva al risultato utile dell'opera prestata, principio immanente alla disciplina generale del lavoro autonomo⁹. Il legislatore, infatti, si è preoccupato di sancire sia la corrispondenza tra quantità e qualità del lavoro prestato - il sostantivo importanza sottolinea soprattutto l'aspetto qualitativo, il pregio dell'opera e la correlativa utilità potenziale per il cliente - e compenso, sia la proporzione tra misura della prestazione e capacità lavorativa globale del professionista, in modo tale che gli sia garantita un'esistenza decorosa¹⁰, tanto sull'assunto secondo cui la norma contenuta nel comma 2 dell'art. 2233 c.c. non può essere ritenuta una mera affermazione di principio.

Non lasciano spazio a dubbi sia l'*incipit* della norma («In ogni caso») sia la sua collocazione¹¹.

Una consistente opzione interpretativa, riferendosi all'art. 2233 c.c., prefigura - in parallelo con quella offerta dall'art. 36 Cost. - la garanzia di un compenso che consenta al professionista intellettuale la conduzione di un'esistenza libera e dignitosa.

Non è mancata, infatti, dottrina che ha ravvisato l'analogia¹² tra la norma in esame e l'art. 36, comma 1, Cost., ed è stato anche affermato che il decoro e l'indipendenza della professione costituirebbero l'equivalente, nell'ambito

⁷ P. SCHLESINGER, *La nuova disciplina dei compensi professionali per gli avvocati*, in *Corr. giur.*, 2007, 450; U. CARNEVALI, *Compenso professionale e autonomia privata il patto di quota lite: problemi civilistici*, in *Compenso professionale e patto di quota lite*, a cura di R. Danovi, Giuffrè, Milano, 2009, 3.

⁸ G. PEZZANO, *Onorario*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1980, 181.

⁹ A. PERULLI, *Il lavoro autonomo*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu e F. Messineo, Giuffrè, Milano, 1996, 353, 388 e ss. L'autore sostiene tra le altre cose che contrariamente a quanto affermato da parte della giurisprudenza si ritiene applicabile anche ai professionisti non protetti la norma dell'art. 2233 c.c., la quale, adeguando «in ogni caso» la misura del compenso «all'importanza dell'opera e al decoro della professione» non sembra presupporre l'iscrizione all'albo».

¹⁰ GIACOBBE, *Lavoro autonomo*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, p. 432 ss.

¹¹ G. PEZZANO, *Onorario*, cit., 182.

¹² C. LEGA, *Le libere professioni intellettuali nelle leggi e nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 1974. 686 ss.; *contra* TORRENTE, *Del lavoro*, in *Commentario al codice civile*, Utet, Torino, 1962, 150; RIVA SANSEVERINO, *Del lavoro*, in *Commentario del Codice Civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Zanichelli, Bologna-Roma, 1963, 223.

delle attività professionali, dell'esistenza libera e dignitosa di cui alla norma costituzionale, risultando, quindi, applicabile l'art. 36 Cost. anche al lavoro autonomo¹³.

A sostegno di una connessione tra dignità e decoro, nel senso che il secondo rappresenti una estrinsecazione della prima, militano molti dati lessicali, *in primis* la semantica dei due termini, che è ampiamente sovrapponibile. Di tale sovrapponibilità tra dignità e decoro fornisce ampie tracce anche l'etimologia dei termini medesimi¹⁴.

Ma vi è di più. Per individuare una protezione nei confronti delle professioni intellettuali è necessario rivolgersi alle norme costituzionali involgenti il lavoro¹⁵, concetto quest'ultimo da intendere come ogni attività umana produttiva in quanto concorrente in qualsiasi modo alla produzione di utilità in senso lato, anche soltanto in senso ideale o spirituale. È, quindi, rintracciabile un collegamento del lavoro del professionista alla generale garanzia dell'art. 4 della Costituzione, quale matrice costituzionale primaria delle situazioni e dei rapporti che trovano svolgimento nel titolo III della parte prima della nostra legge fondamentale¹⁶. Si riferisce, innanzitutto, a tale nozione il comma 2 dell'art. 4 Cost. là dove parla del dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

¹³ «Il decoro è canone normativo riferibile al più ampio valore della dignità, che la Costituzione della Repubblica non manca di richiamare nella norma fondamentale che disciplina i criteri generali di retribuzione del lavoro (di tutto il lavoro, non solo di quello dipendente), l'art. 36 della Costituzione, certamente riferibile anche ai professionisti quando richiama l'esigenza che il compenso sia parametrato alla quantità e qualità del lavoro e comunque sufficiente ad assicurare a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e (appunto) dignitosa» G. COLAVITTI, *Passi da compiere ed errori da evitare nel contratto d'opera professionale*, in *Guida Normativa*, n. 4, Il Sole 24 Ore, Milano, 2012, 19.

¹⁴ Il sostantivo dignità discende dal latino *dignitas, dignitatis*, che deriva dall'aggettivo *dignus* "degno, meritevole" e appartiene ad una famiglia di parole formatesi direttamente o indirettamente dalla forma verbale *decet* "conviene, si addice". Di tale famiglia fanno parte termini che esprimono concetti di decoro e convenienza, come "*decus, decorum, decencia*", facenti parte del sistema dei valori tipicamente romano in quanto risalenti al *mos maiorum*, o provenienti dalla filosofia greca e adattati alla cultura romana. Il termine *decus* annovera il significato di "dignità" accanto a quello di "ornamento" ovvero di "convenienza", e la radice richiama nell'ambito del ceppo indoeuropeo sia il sanscrito *daças*, "gloria", sia il greco *dòxs*, "fama". Se ad esso si raffronta anche il termine "decente" (da *decentem*, p.pres. di *decere*, affine a *decus* e *dignus*), anch'esso discende da una radice *dac-dec* corrispondente alla radice greca *doc*, che ha il senso di "stimare", "rendere omaggio", e anche il già cit. greco *dòxa*, "fama", e pure *dokèò*, "opinare", "valutare", "credere buono". Il lemma *dignus*, degno (simile ai provenzale *dignes*, francese *digne*, spagnolo e portoghese *digno*), che pure sta per "eccellente", "che per qualità, atti, costumi, merita premio, lode, onore", deriva per opinione quasi pacifica dalla stessa radice onde vengono "decente" e "decoro" (anche se altri lo riferiscono alla stessa radice, peraltro affine, di *dicere*, "dire", *docere*, "mostrare").

¹⁵ L'opinione prevalente riferisce l'art. 41 Cost. solo all'attività di impresa, o quantomeno escludendo dal campo di applicazione dell'articolo in questione le professioni intellettuali (L. CARIOTA FERRARA, *Osservazioni sull'iniziativa economica privata*, in *Riv. giur. edil.*, 1962, II, p. 175 ss.; S. CASSESE, *I beni pubblici, circolazione e tutela*, Milano, 1969, 31, n. 27 bis; M. CASANOVA, *Svolgimento delle imprese pubbliche in Italia: impresa pubblica e impresa privata nella Costituzione*, in *Riv. soc.*, 1967, 749 e ss.; C.M. MAZZONI, *Iniziativa economica privata*, in *Nov. dig. it.*, Appendice, IV, Torino, 1983, 270; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1971, 588 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1985, 179 e ss.). Anche la posizione della Corte costituzionale è ormai consolidata nel senso dell'inapplicabilità alle professioni intellettuali del disposto contenuto nell'art. 41 Cost.

¹⁶ G. PERA, *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1987, 1033 e ss.

L'art. 35 Cost., poi, posto come articolo introduttivo del Titolo III della Costituzione dedicato ai rapporti economici, affermando che «la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», costituisce il punto di raccordo della formulazione di principio contenuta nell'art. 4 Cost., ed ha la stessa latitudine concettuale e portata, che il lavoro possiede nella Parte I dei principi costituzionali, consolidandosi con la stessa ampia rilevanza con la quale si annuncia come fondamento della Repubblica¹⁷.

Più discussa è, invece, la riferibilità di altre norme costituzionali alla materia delle professioni intellettuali e, in particolare, molto difficilmente si pensa al lavoro professionale quando ci si sofferma sui diritti del lavoratore di cui agli artt. 36 e ss. Cost., essendo radicata la convinzione che alcune norme della Costituzione riguardino tutti i casi di lavoro svolto in forma di inferiorità e meritevole, in quanto tale, di tutela. Sono, infatti, rari i tentativi¹⁸ di considerare applicabile al compenso per l'attività autonoma prestata dal professionista l'art. 36 Cost., secondo il quale il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e, in ogni caso, in grado di assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La giurisprudenza di merito e la stessa Corte di cassazione¹⁹ hanno negato l'applicabilità della norma suddetta al compenso del lavoratore autonomo e del professionista intellettuale - che svolge la propria attività in regime di autonomia - sulla base della convinzione che soltanto il lavoro subordinato richieda una tutela più penetrante a livello di disciplina costituzionale.

Di contrario avviso la Corte costituzionale²⁰, che evidenzia come le norme contenute, ad esempio, nell'art. 3, secondo comma, nell'art. 35, primo, secondo e terzo comma, nell'art. 36, e nell'art. 37 della Costituzione, hanno la finalità di tutelare la dignità personale del lavoratore e il lavoro in qualsiasi forma e da chiunque prestato e di garantire al lavoratore una retribuzione sufficiente ad assicurare una vita libera e dignitosa.

In ogni caso il dibattito in questione non tiene conto del fatto che, come già accennato, può giungersi ad obiettivi analoghi e risolversi il problema del-

¹⁷ G. DI GASPARÈ, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2008, n. 3, 883 e s.

¹⁸ Del problema in questione si sono occupati in particolare A. PALAZZO, *La prestazione d'opera professionale e l'art. 36 Cost.*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1973, 1643; A. PERULLI, *Il lavoro autonomo*, cit., 217 e ss.; C. LEGA, *Le libere professioni intellettuali nelle leggi e nella giurisprudenza*, cit., 686 e ss.; MAZZIOTTI, *Lavoro*, in *Enc. dir.*, XXII, Giuffrè, Milano, 1973, 338. In dottrina ritiene applicabile l'art. 36 Cost. al compenso del professionista A. LOIODICE, *La specialità della professione forense nel quadro dei valori costituzionali*, in *Rass. for.* 2005, p. 96. In senso contrario all'applicazione dell'art. 36 Cost. al compenso del lavoratore autonomo F. SANTORO PASSARELLI, *Opera (Contratto di)*, in *Nov. dig. it.*, XI, Torino, 1965, p. 987; L. RIVA SANSEVERINO, *Lavoro autonomo*, in *Commentario del codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1968, 175; G. PERA, *Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1984, 61.

¹⁹ Cass. 31 gennaio 1956, n. 296, in *Foro it.*, 1956, 510; Cass. 4 settembre 1956, n. 3176, in *Foro it.*, 1956, I, 1270; Cass. 19 aprile 1974, n. 1073, massimata in *Rep. Foro it.*, 1974; Cass. 21 marzo 1977 n. 1091 massimata in *Rep. Foro it.*, 1977; Cass. 24 febbraio 1982, n. 1140, massimata in *Rep. Foro it.* La Corte costituzionale intervenuta sulla questione ha confermato la giurisprudenza della Cassazione (sentenza 7 luglio 1964 n. 75, in *Giur. cost.*, 1964, 7).

²⁰ Corte cost. n. 106 del 1962.

la remunerazione sufficiente, facendo leva sulla norma contenuta nel comma 2 dell'art. 2233 c.c., vincolante in quanto norma imperativa²¹.

Di recente, pronunciandosi in materia di minimi tariffari, la Suprema Corte²², ha posto l'attenzione sui rapporti tra avvocato e cliente - impresa, riconoscendo la necessità di applicare al caso oggetto della controversia, il principio dell'automatica rivalutazione monetaria dei crediti da lavoro ex art. 429, comma 3, c.p.c., facendo riferimento all'indirizzo della giurisprudenza costituzionale per cui tale norma di favore si applica anche al lavoro autonomo caratterizzato dalla continuità e dalla coordinazione delle prestazioni eseguite, nonché dalla personalità delle stesse. La Corte, infatti, oltre ad aver riconosciuto la piena conformità al principio comunitario della libertà di concorrenza delle norme del diritto interno in virtù delle quali era imposta l'inderogabilità dei minimi tariffari in materia di professione forense, ha ritenuto sussistere un rapporto di lavoro parasubordinato tra l'avvocato ed il cliente - impresa, con conseguente applicazione delle tutele proprie di tale regime²³. Il riconoscimento in questione è da ricollegare alla considerazione del professionista, anche a causa dell'ormai sicuramente non esigua presenza di avvocati nel contesto italiano, quale parte debole di fronte al cliente - impresa.

La sentenza in questione conferma l'inquadramento delle professioni intellettuali nell'ambito del lavoro piuttosto che nell'attività imprenditoriale ma, soprattutto, ponendo l'accento sui profili di tutela, rende certamente più semplice pensare alla riferibilità dei diritti dei lavoratori di cui agli artt. 36 e ss. Cost. anche al lavoro professionale²⁴.

4. Con la sentenza del 18 luglio 2013 la Corte di giustizia Ue interviene finalmente sulle questioni poste dal Consiglio nazionale dei geologi così come riformulate dal giudice del rinvio²⁵ e, quindi, volte a chiarire se l'art. 101 TFUE osti all'adozione da parte di un ordine professionale di regole deontologiche che prevedono come criteri di commisurazione delle parcelle, oltre alla qualità e all'importanza della prestazione del servizio, la dignità della professione, con la conseguenza che la commisurazione delle parcelle al di sotto di

²¹ G. PEZZANO, *Onorario*, cit., 182.

²² Cass. 22 giugno 2010, n. 20269.

²³ G. COLAVITTI, *Nell'offerta di servizi legali al ribasso il settore rischia un peggioramento*, nota a Cass. 22 giugno - 27 settembre 2010, n. 20269, in *Guida dir.*, n. 46/2010, 23 e ss.

²⁴ Ne deriverebbe che la previsione delle tariffe e dei poteri degli Ordini in materia di compensi professionali costituirebbe uno strumento indispensabile per assicurare all'avvocato la tutela della sua libertà ed autonomia rispetto alle possibili occasioni di assoggettamento, condizionamento o disconoscimento del ruolo dell'avvocato. Così A. LOIODICE, *La specialità della professione forense nel quadro dei valori costituzionali*, cit., 96.

²⁵ Il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte alcune questioni involgenti la stessa portata dell'art. 267, terzo comma, TFUE per quanto concerne la sua competenza a scegliere e a riformulare le questioni sollevate da una delle parti nel procedimento principale e il suo eventuale obbligo di effettuare una tale scelta e una tale riformulazione. Ha, quindi, riformulato le questioni sollevate dal CNG involgenti la normativa dell'Unione in materia di concorrenza. La Corte di giustizia ha dichiarato che l'art. 267, terzo comma TFUE deve essere interpretato nel senso che spetta unicamente al giudice del rinvio determinare e formulare le questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del diritto dell'Unione che esso ritiene rilevanti ai fini della soluzione del procedimento principale. Non devono essere applicate, invece, le norme nazionali che abbiano l'effetto di ledere tale competenza. Cfr. anche nt. 6 par. 2.

un certo livello, circostanza assimilabile al caso dell'istituzione di tariffe minime, possa essere sanzionata in ragione della violazione di dette norme²⁶.

Come già in altre pronunce²⁷, la Corte ha affrontato, in primo luogo, il tema dell'assimilabilità di un'organizzazione professionale, come l'Ordine nazionale dei geologi, ad un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 101, paragrafo 1, TFUE, ponendosi l'obiettivo di verificare se, quando adotta disposizioni di natura deontologica come quelle in considerazione, un ordine professionale debba essere considerato un'associazione di imprese o, invece, un'autorità pubblica la cui attività è collegata all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri.

La Corte osserva che, ai sensi della Legge n. 112/1963, i geologi iscritti nell'albo costituiscono l'Ordine ed eleggono il Consiglio nazionale, il quale è incaricato di curare l'osservanza della legge professionale e di tutte le altre disposizioni concernenti la professione, nonché di adottare i provvedimenti disciplinari; e che lo stesso Consiglio, quando adotta un atto come il codice deontologico, non esercita né una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà, né prerogative tipiche dei pubblici poteri, ma rappresenta l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce un'attività economica e si comporta come un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 101, paragrafo 1, TFUE.

Pur partendo dall'ormai nota assimilazione tra professionisti e imprese nonché tra ordini professionali e associazioni di imprese²⁸ la Corte di giustizia, afferma, tuttavia, che le regole deontologiche in questione, relative al decoro nella determinazione del compenso, non costituiscono violazione dell'art. 101, paragrafo 1, TFUE.

I giudici UE ripercorrono il proprio orientamento in materia di intese restrittive della concorrenza, ricordando che può essere tale anche una raccomandazione di prezzo, indipendentemente dalla sua precisa natura giuridica²⁹ e affermando anche che nel caso di specie il carattere vincolante del codice deontologico e la possibilità di infliggere sanzioni nel caso di inosservanza dovrebbero condurre a considerare le disposizioni come una decisione anticoncorrenziale ai sensi dell'art. 101 TFUE.

²⁶ La Corte ha invece dichiarato irricevibile la questione involgente la possibilità per il diritto nazionale di prevedere una tutela della concorrenza più rigorosa rispetto alla normativa dell'Unione perché la rilevanza di tale questione ai fini della soluzione del procedimento principale non risulta dalla decisione di rinvio, che non contiene elementi che consentano di identificare l'utilità della risposta su tale punto ai fini della soluzione del procedimento principale.

²⁷ Corte giust. 19 febbraio 2002, C-35/99, *Arduino*; Corte giust. 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, *Macrino - Cipolla*.

²⁸ La Corte, per valutare se una certa entità possa essere effettivamente qualificata come associazione di imprese, ha adottato alcuni criteri distintivi, ritenendo necessario che i membri rappresentino direttamente i professionisti e che nessuna disposizione della normativa nazionale li obblighi a tener conto di criteri di interesse pubblico ovvero impedisca loro di agire nell'esclusivo interesse del corretto esercizio della professione (Corte giust. 30 gennaio 1985, causa 123/83, *Clair*, in *Racc.*, 1985, p. 391). Sulla base di questi criteri la Corte di giustizia ha in più occasioni qualificato gli enti rappresentativi delle categorie professionali come associazioni di imprese.

²⁹ Corte giust. 27 gennaio 1987, C-45/85, *Verband der Sachversicherer/Commissione*, in *Racc.*, p. 405, punto 32.

Infatti affinché le norme dell'Unione in materia di concorrenza si applichino ad un'intesa o ad una pratica abusiva occorre che quest'ultima possa pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e a tale scopo è necessario appaia sufficientemente probabile, in base ad un complesso di elementi obiettivi di diritto o di fatto, che una decisione, un accordo o una pratica siano atti ad esercitare un'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sugli scambi tra gli Stati membri, in modo tale da far temere che possano ostacolare la realizzazione di un mercato unico fra gli stessi Stati membri.

La Corte rileva ancora che un'intesa estesa a tutto il territorio di uno Stato membro ha, per sua stessa natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando l'integrazione economica voluta dal Trattato e che può avere tale effetto anche la decisione di un'associazione di imprese come il Consiglio nazionale dei geologi in considerazione dell'appartenenza obbligatoria disposta dal diritto italiano su tutto il territorio nazionale dei geologi all'ordine professionale, del conseguente assoggettamento a regole deontologiche e della responsabilità disciplinare per la violazione di tali regole.

La Corte, tuttavia, precisa che le regole deontologiche che indicano come criteri di commisurazione delle parcelle del professionista la dignità della professione nonché la qualità e l'importanza della prestazione sono soltanto potenzialmente idonee a produrre effetti restrittivi della concorrenza nel mercato interno.

Viene sottolineato, quindi, che "non ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà d'azione delle parti o di una di esse ricade necessariamente nel divieto sancito all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Infatti, ai fini dell'applicazione di tale disposizione al caso di specie, occorre anzitutto tenere in considerazione il contesto globale nel quale la decisione controversa dell'associazione di imprese in questione è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, in particolare, i suoi obiettivi, consistenti nel fornire le garanzie necessarie ai consumatori finali dei servizi di cui trattasi. Occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di detti obiettivi".

La Corte rimette le valutazioni *de quibus* al giudice del rinvio, il quale dovrà, quindi, verificare alla luce del contesto globale nel quale il codice deontologico dispiega i suoi effetti, compreso l'ordinamento giuridico nazionale nonché la prassi applicativa di tale predetto codice da parte dell'Ordine nazionale dei geologi, se vi sia in concreto un effetto restrittivo della concorrenza nel mercato interno e se, alla luce di tutti gli elementi rilevanti di cui dispone, le regole di detto codice, in particolare nella parte in cui fanno riferimento al criterio relativo alla dignità della professione, possano essere considerate necessarie per garantire gli utenti delle prestazioni.

Del resto la stessa Corte di giustizia³⁰, con le pronunce sui minimi inderogabili forensi, insegna che la tutela dei consumatori e la buona amministrazione della giustizia rientrano tra i motivi imperativi di interesse pubblico, che sono in grado di giustificare una restrizione della libera prestazione dei servi-

³⁰ Corte giust. 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04. *Macrino - Cipolla*.

zi, alla duplice condizione che la misura restrittiva sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo medesimo. Nella sentenza Cipolla-Macrino, similmente a quanto effettuato nella sentenza in commento, la Corte ha disposto che deve essere il giudice nazionale a valutare se le ragioni di interesse pubblico che in astratto possono giustificare un regime di minimi tariffari sono rinvenibili in concreto in ciascun Paese, affermando che il legislatore può prevedere minimi inderogabili senza per questo violare il diritto comunitario, stante il fatto che i fenomeni di offerte al ribasso, che la rimozione dei minimi inevitabilmente comporta, possono incidere negativamente sulla qualità del servizio, in danno dell'utente consumatore. La Corte nel caso citato ha anche specificato che sebbene una tariffa che fissi onorari minimi non sia in grado di impedire ai professionisti di fornire servizi di qualità mediocre, non si possa neppure escludere a priori che tale tariffa consenta di evitare che gli avvocati siano indotti, in un mercato contrassegnato dalla presenza di un numero estremamente elevato di avvocati iscritti ed in attività, a svolgere una concorrenza che possa tradursi nell'offerta di prestazioni al ribasso, con il rischio di un peggioramento della qualità dei servizi forniti.

Peraltro anche la Corte di cassazione italiana³¹ ha recepito senza difficoltà i principi poco sopra richiamati e, analizzando la nullità di una convenzione intercorsa tra alcune società commerciali e alcuni legali avente ad oggetto attività stragiudiziali e giudiziali per il recupero di crediti rimasti insoddisfatti, ha riconosciuto che la garanzia della qualità della prestazione professionale a tutela dei consumatori e la buona amministrazione della giustizia sono «le ragioni imperative di interesse pubblico» che giustificano una limitazione del principio di libera prestazione dei servizi ad opera di una norma interna che fissi minimi inderogabili.

5. Nella pronuncia in commento la Corte ha ormai chiarito che una previsione deontologica che commisuri la determinazione del compenso al principio del decoro non costituisce accordo restrittivo della concorrenza vietato ai sensi dell'art. 101 del TFUE se è volta a tutelare gli utenti della prestazione professionale.

La stessa Corte di giustizia e la Cassazione italiana riconoscono ormai che, soprattutto nel caso in cui il numero degli iscritti all'ordine sia particolarmente elevato, come nel caso della professione forense, l'assenza di minimi tariffari inderogabili e la libera determinazione del compenso tra le parti può tradursi in un'offerta di prestazioni al ribasso con il rischio concreto di peggioramento della qualità del servizio.

Del resto proprio la definitiva abrogazione delle tariffe professionali, operata dall'art. 9 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, rende i professionisti parti sostanzialmente deboli soprattutto nei casi in cui - e ne sono esempio sempre più frequente gli avvocati - hanno clienti contrattualmente forti come banche ed assicurazioni e ricevono da questi un flusso di lavoro che non potendo essere facilmente sostituito li spinge spesso ad accettare condizioni mol-

³¹ Cass., sez. lav., 22 giugno - 22 settembre 2010, n. 20269.

to svantaggiose³². In almeno tutti questi casi non può essere trascurato che il professionista è sempre più parte solo formalmente forte del contratto di fronte al cliente, che invece si trova nella posizione di dettare le condizioni economiche.

Il parametro del decoro oltre ad essere un principio contenuto in una norma imperativa, rappresenta l'unico indispensabile limite alla libertà negoziale delle parti, consentendo di salvaguardare anche altri valori fondamentali tra i quali vi è sicuramente l'indipendenza del professionista.

Ma soprattutto il riferimento a tale principio costituisce, come ha chiarito la Corte di giustizia nella sentenza *de qua*, una forma di tutela del cittadino/utente della prestazione professionale.

³² G COLAVITTI., *Nell'offerta di servizi legali al ribasso il settore rischia un peggioramento*, cit., 23 e ss.

179. Sulla sussistenza della condizione di cui all'art. 1, par. 9, c. 2, lett. c), della Direttiva 2004/18/CE, ai fini del riconoscimento della natura di organismo di diritto pubblico in capo ad un ordine professionale

Corte di giustizia dell'Unione europea, V sezione, 12 settembre 2013, causa C-526/11 (IVD GmbH & Co. KG contro Ärztekammer Westfalen-Lippe)

L'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18 deve essere interpretato nel senso che un organismo, come un ordine professionale di diritto pubblico, non soddisfa né il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica, quando tale organismo è finanziato in modo maggioritario dai contributi versati dai suoi membri, il cui importo è fissato e riscosso in base alla legge dallo stesso organismo, nel caso in cui tale legislazione non stabilisca la portata e le forme delle attività che tale organismo deve svolgere nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni istituzionali che tali contributi sono destinati a finanziare, né il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica, per il solo fatto che la decisione con cui lo stesso organismo fissa l'importo dei suddetti contributi deve essere approvata da un'autorità di controllo.

(Omissis)

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134, pag. 114).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la IVD GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «IVD») e l'Ärztekammer Westfalen-Lippe (Ordine professionale dei medici della Vestfalia-Lippe; in prosieguo: l'«Ärztekammer»), relativa alla decisione di quest'ultima di aggiudicare un appalto, a seguito di gara, ad un'altra impresa.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, secondo e terzo comma, della direttiva 2004/18:

«Per "organismo di diritto pubblico" s'intende qualsiasi organismo:

- a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale,
- b) dotato di personalità giuridica, e

c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Gli elenchi, non limitativi, degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico che soddisfano i criteri di cui al secondo comma, lettere a), b), e c), figurano nell'allegato III (...)».

4. Per quanto riguarda la Repubblica federale di Germania, il detto allegato menziona le associazioni professionali e, in particolare, gli ordini dei medici, fra gli enti istituiti dallo Stato, dai Länder o da enti locali (parte III, 1.1, secondo trattino).

Il diritto tedesco

5. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, punti da 1 a 5, della legge del Land Renania settentrionale-Vestfalia sulle professioni sanitarie (*Heilberufsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen*; in prosieguo: l'«*HeilBerG NRW*»), l'*Ärzttekammer* ha in particolare la funzione di:

«1. supportare il servizio sanitario e veterinario pubblico nell'esercizio delle loro funzioni, in particolare presentare proposte relative a tutte le questioni concernenti le professioni sanitarie e la medicina;

2. formulare pareri su richiesta dell'autorità di controllo, elaborare perizie e nominare esperti su richiesta delle autorità competenti;

3. garantire un servizio medico e dentistico di emergenza al di fuori degli orari di ambulatorio, garantirne la pubblicità e definirne le modalità organizzative;

4. garantire e promuovere l'aggiornamento professionale continuo dei membri dell'ordine al fine di contribuire ad assicurare che le conoscenze, competenze e abilità dei membri dell'ordine necessarie per l'esercizio della professione siano conformi, per tutta la durata dell'attività professionale, allo stato attuale della scienza e della pratica, dettare norme per l'aggiornamento ai sensi della presente legge, nonché certificare le qualifiche specialistiche; (...)

5. garantire e promuovere la qualità delle prestazioni nel settore sanitario e veterinario, in particolare attraverso certificazioni, di concerto con le parti interessate».

6. Dalla decisione di rinvio e dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che la stessa legge:

- assegna all'*Ärzttekammer*, tra l'altro, anche il compito di operare in vista del mantenimento di un livello elevato della professione, di difendere gli interessi professionali dei suoi membri, di vigilare sui buoni rapporti tra gli stessi, di istituire a favore dei suoi membri e delle loro famiglie degli organi di assistenza, e ancora di informare il pubblico sulle proprie attività e sui temi legati alla professione (articolo 6, paragrafo 1, punti da 6 a 8, 10 e 12);

- attribuisce la qualità di membro di tale ordine a tutti i medici che esercitano la professione nel Land Renania settentrionale-Vestfalia, o che vi risiedono in modo permanente (articolo 2);
- riconosce, in linea di principio, il diritto di voto in seno all'assemblea dell'ordine a tutti i membri dello stesso (articolo 12, paragrafo 1);
- riconosce all'*Ärzttekammer*, ai fini dello svolgimento delle funzioni ad essa assegnate, il diritto di riscuotere contributi dai propri membri (articolo 6, paragrafo 4, prima frase);
- prevede che l'importo dei contributi sia fissato con regolamento emanato dall'assemblea dell'ordine (articolo 23, paragrafo 1);
- subordina tale regolamento all'approvazione di un'autorità di controllo (articolo 23, paragrafo 2), approvazione diretta unicamente a garantire una gestione finanziaria equilibrata dell'ordine stesso;
- prevede che l'autorità di controllo eserciti, a posteriori, un controllo generale di legittimità sul modo in cui l'*Ärzttekammer* svolge le proprie funzioni (articolo 28, paragrafo 1).

Procedimento principale e questione pregiudiziale

7. L'*Ärzttekammer* ha avviato una gara d'appalto per la stampa e la spedizione del proprio bollettino, nonché per la pubblicazione di annunci pubblicitari e la vendita di abbonamenti, con un bando di gara pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 5 novembre 2010. Dopo l'esclusione di altri due offerenti, la scelta è stata effettuata tra la IVD e la WWF Druck + Medien GmbH, la cui offerta è stata alla fine accolta.

8. La IVD ha contestato tale aggiudicazione nell'ambito di un reclamo e, successivamente, di un ricorso dinanzi alla *Vergabekammer*, organo amministrativo competente a conoscere dei ricorsi in materia di appalti pubblici, sostenendo che la parte aggiudicataria non aveva presentato alcune referenze richieste dall'*Ärzttekammer*. Il ricorso è stato respinto da tale organo, in quanto la pretesa della ricorrente è stata dichiarata infondata.

9. Investito di un ricorso contro la decisione del suddetto organo, l'*Oberlandesgericht Düsseldorf* (tribunale regionale superiore di Düsseldorf) ha deciso di esaminare d'ufficio il problema della qualità di amministrazione aggiudicatrice dell'*Ärzttekammer*, questione dalla quale dipende la ricevibilità del ricorso proposto dalla IVD.

10. Secondo il giudice del rinvio, le funzioni di cui tale ordine è investito dall'articolo 6, paragrafo 1, punti da 1 a 5 dell'*HeilBerG NRW* sono funzioni di interesse generale non aventi carattere commerciale o industriale. Inoltre, dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che il suddetto ordine è dotato di personalità giuridica. Pertanto, esso soddisferebbe i criteri di cui all'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettere a) e b), della direttiva 2004/18.

11. Tale giudice invece si chiede se il diritto, di cui l'*Ärzttekammer* dispone, di riscuotere contributi dai propri membri, costituisca un finanziamento statale indiretto rispondente alla prima condizione di cui all'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), di tale direttiva.

12. Secondo il giudice del rinvio, dalle sentenze del 13 dicembre 2007, *Bayerischer Rundfunk* e a. (C-337/06, Racc. pag. I-11173), e dell'11 giugno

2009, *Hans & Christophorus Oymanns* (C-300/07, Racc. pag. I-4779), emerge che un simile finanziamento statale indiretto sussiste quando lo Stato stabilisca esso stesso la base e l'importo dei contributi, oppure eserciti un'influenza talmente rilevante, attraverso l'emanazione di disposizioni che descrivono dettagliatamente le prestazioni che la persona giuridica in questione deve fornire e disciplinano la fissazione dell'importo dei contributi, che a tale persona giuridica residua solo un limitato margine di discrezionalità nella fissazione di tale importo.

13. Ebbene, tale giudice rileva che la legislazione pertinente non stabilisce l'importo dei contributi riscossi dall'*Ärzttekammer* e non determina la portata e le modalità di esercizio delle funzioni affidate a quest'ultima al punto da consentire solo entro limiti ristretti la fissazione dell'importo dei contributi da parte della stessa. Al contrario, godendo di un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio delle sue funzioni, tale ordine beneficia di un margine di discrezionalità analogo per quanto riguarda la determinazione del proprio fabbisogno finanziario e, quindi, la fissazione dell'importo dei contributi dovuti dai suoi membri. Tale giudice rileva peraltro che, sebbene esista un sistema di approvazione del regolamento che fissa tale importo da parte dell'autorità di controllo, tale approvazione è diretta unicamente a garantire una gestione finanziaria equilibrata dell'ordine.

14. Alla luce dei suddetti elementi specifici, il giudice del rinvio ritiene che l'*Ärzttekammer* non presenti i caratteri individuati dalla Corte nelle sentenze citate al punto 12 della presente sentenza, e si chiede se questi siano sempre necessari affinché sia soddisfatta la condizione relativa all'esistenza di un finanziamento pubblico.

15. In tale contesto, l'*Oberlandesgericht Düsseldorf* ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se un organismo (...) (nel presente caso, un ordine professionale) (...) sia "finanziat[o] in modo maggioritario dallo Stato" oppure la sua "gestione sia soggetta al controllo" dello Stato [, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18/CE], qualora:

- sia concessa per legge all'organismo la facoltà di riscuotere i contributi dai suoi membri, ma la legge non abbia stabilito né l'importo dei contributi, né l'entità delle prestazioni da finanziare tramite il contributo,
- la tariffa necessari, però, dell'approvazione statale».

Sulla questione pregiudiziale

16. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18 debba essere interpretato nel senso che un organismo, come un ordine professionale di diritto pubblico, soddisfi o il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica, in quanto tale organismo è finanziato in modo maggioritario dai contributi versati dai suoi membri, il cui importo è fissato e riscosso in base alla legislazione pertinente dallo stesso organismo, nell'ipotesi in cui tale legislazione non stabilisca la portata e le forme delle attività che tale organismo deve svolgere nell'ambito dell'eserci-

zio delle sue funzioni istituzionali che tali contributi sono destinati a finanziare, oppure il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica, in quanto la decisione con cui lo stesso organismo fissa l'importo dei suddetti contributi deve essere approvata da un'autorità di controllo.

17. Va rilevato innanzitutto, alla stregua di quanto fatto dal giudice del rinvio, che l'*Ärzttekammer* è menzionata nell'allegato III della direttiva 2004/18, nel quale sono indicati, per ciascuno Stato membro, gli organismi di diritto pubblico e le categorie di organismi di diritto pubblico di cui al suddetto articolo 1, paragrafo 9, secondo comma. Infatti, nella parte III di tale allegato, relativa alla Repubblica federale di Germania, la categoria 1.1, che comprende gli «enti (...) di diritto pubblico, costituiti dallo Stato, dai *Länder* o da enti locali», menziona al secondo trattino, relativo alla sottocategoria «associazioni di professioni liberali», in particolare gli «ordini [dei] medici».

18. Tuttavia, come ricordato dall'avvocato generale ai paragrafi 20 e 21 delle sue conclusioni, la menzione di un dato organismo in tale allegato rappresenta soltanto l'attuazione della norma sostanziale enunciata all'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva 2004/18, senza che da tale menzione derivi una presunzione assoluta del fatto che detto organismo costituisca un «organismo di diritto pubblico» ai sensi di tale disposizione. Pertanto, spetta al giudice dell'Unione, investito di una domanda motivata formulata in proposito da parte di un giudice nazionale, accertare la coerenza interna di tale direttiva, verificando se la menzione di un organismo nel suddetto allegato rappresenti una corretta applicazione di tale norma sostanziale (v., in tal senso, sentenza *Hans & Christophorus Oymanns*, cit., punti 42, 43 e 45).

19. A questo proposito, conformemente all'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, della direttiva 2004/18, un ente costituisce un «organismo di diritto pubblico» ai sensi di tale disposizione, ed è soggetto, in quanto tale, alle disposizioni di tale direttiva, quando siano soddisfatte tre condizioni cumulative, cioè che tale ente sia stato istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale [lettera a)], che esso sia dotato di personalità giuridica [lettera b)], e che la sua attività sia finanziata in modo maggioritario dall'autorità pubblica, oppure che la sua gestione sia soggetta al controllo di quest'ultima, oppure ancora che più della metà dei membri del suo organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia designata dall'autorità pubblica [lettera c)].

20. I tre criteri alternativi enunciati all'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della suddetta direttiva consistono tutti in una stretta dipendenza dall'autorità pubblica. Infatti, una simile dipendenza è tale da consentire a quest'ultima di influenzare le decisioni dell'organismo in questione in materia di appalti pubblici, il che determina la possibilità che considerazioni diverse da quelle economiche guidino tali decisioni, e in particolare il rischio che gli offerenti o i candidati nazionali siano preferiti, il che potrebbe creare quegli ostacoli alla libera circolazione dei servizi e delle merci, che l'applicazione delle direttive relative agli appalti pubblici intende precisamente evitare (v., in relazione alle disposizioni analoghe precedenti alla direttiva 2004/18, sentenza del 1° febbraio 2001, *Commissione/Francia*, C-237/99, Racc. pag. I-939, punti 39, 41, 42, 44 e 48, e giurisprudenza ivi citata).

21. Alla luce di tali obiettivi, ciascuno di tali criteri deve essere oggetto di un'interpretazione funzionale (v., in relazione alle disposizioni analoghe precedenti alla direttiva 2004/18, le citate sentenze *Commissione/Francia*, punto 43 e giurisprudenza ivi citata, nonché *Bayerischer Rundfunk* e a., punto 40), cioè indipendente dalle modalità formali della sua attuazione (v., per analogia, sentenza del 10 novembre 1998, *BFI Holding*, C-360/96, Racc. pag. I-6821, punti 62 e 63), e deve essere inteso nel senso che esso deve creare una stretta dipendenza dall'autorità pubblica.

22. Per quanto riguarda, innanzitutto, il primo criterio enunciato all'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18, relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica, la nozione di finanziamento indica un trasferimento di risorse finanziarie effettuato senza specifico corrispettivo, al fine di sostenere le attività dell'ente in questione (v., in relazione alle disposizioni analoghe precedenti alla direttiva 2004/18, sentenza del 3 ottobre 2000, *University of Cambridge*, C-380/98, Racc. pag. I-8035, punto 21).

23. Dal momento che tale nozione deve essere oggetto di un'interpretazione funzionale, la Corte ha affermato che il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica include le modalità di finanziamento indirette.

24. Un finanziamento del genere può essere effettuato attraverso un contributo previsto e imposto dalla legge con riferimento al suo presupposto e al suo importo, che non costituisce corrispettivo del godimento effettivo dei servizi forniti dall'organismo in questione da parte dei soggetti passivi, e le cui modalità di riscossione derivano dai pubblici poteri (v., in tal senso, sentenza *Bayerischer Rundfunk* e a., cit., punti 41, 42, 44, 45, e da 47 a 49).

25. Il fatto che, da un punto di vista formale, un organismo fissi autonomamente l'importo dei contributi che assicurano il suo finanziamento maggioritario, non esclude l'esistenza di un finanziamento indiretto che soddisfa il suddetto criterio. È questo il caso di organismi come le casse pubbliche di previdenza sociale, quando sono finanziate attraverso contributi versati da o per i loro iscritti, senza corrispettivo specifico, quando l'iscrizione alle stesse casse e il versamento di tali contributi sono resi obbligatori per legge, quando l'importo di questi ultimi, sebbene formalmente fissato dalle casse stesse, è da un lato legalmente imposto, in quanto la legge stabilisce le prestazioni fornite dalle suddette casse così come i relativi costi, e vieta alle stesse di esercitare le loro funzioni a fini di lucro, e dall'altro deve essere approvato dall'autorità di controllo, e quando la riscossione avviene in modo coattivo, sulla base di norme di diritto pubblico (v., in tal senso, sentenza *Hans & Christophorus Oymanns*, cit., punti da 53 a 56).

26. Va rilevato, tuttavia, come la situazione di un organismo come l'*Ärzttekammer* non può essere assimilata a quella descritta al punto precedente della presente sentenza.

27. Infatti, sebbene le funzioni di tale organismo siano elencate nell'*HeilBerG NRW*, dalla decisione di rinvio risulta invece che la situazione di tale organismo è caratterizzata dalla rilevante autonomia ad esso attribuita dalla suddetta legge nel determinare la natura, la portata e le modalità di

esercizio delle attività che esso intraprende nello svolgimento delle sue funzioni, e dunque nel fissare le risorse finanziarie necessarie a tale scopo e, di conseguenza, l'importo dei contributi da richiedere ai suoi membri. Il fatto che il regolamento che fissa tale importo debba essere approvato da un'autorità pubblica di controllo non è determinante, in quanto tale autorità si limita ad accertare l'esistenza di una gestione finanziaria equilibrata dell'organismo in questione, cioè che quest'ultimo si assicuri, attraverso i contributi dei suoi membri e le sue altre risorse, entrate sufficienti a coprire l'insieme delle spese per il suo funzionamento secondo le modalità da esso stesso stabilite.

28. Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 65 e 66 delle sue conclusioni, tale autonomia rispetto all'autorità pubblica è ulteriormente rafforzata nel caso di specie dal fatto che il suddetto regolamento è adottato da un'assemblea costituita dagli stessi soggetti chiamati a versare i contributi.

29. Per quanto riguarda poi il secondo criterio enunciato all'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18, relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica, va ricordato che, in linea di principio, un controllo a posteriori non soddisfa tale criterio, in quanto un simile controllo non permette all'autorità pubblica di influenzare le decisioni dell'organismo in questione in materia di appalti pubblici (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2003, *Adolf Truley*, C-373/00, Racc. pag. I-1931, punto 70). Questo è dunque, in linea di principio, il caso di un controllo generale di legittimità effettuato a posteriori da parte di un'autorità di controllo, e, a fortiori, di un intervento di tale autorità sotto forma di approvazione della decisione con cui tale organismo fissa l'importo dei contributi che assicurano la parte essenziale del suo finanziamento, intervento che si limita ad accertare l'equilibrata gestione finanziaria del suddetto organismo.

30. Risulta pertanto che un organismo come l'*Ärzttekammer*, sebbene la legge stabilisca le sue funzioni nonché il modo in cui deve essere organizzato il suo finanziamento maggioritario da un lato, e preveda che la decisione con cui esso fissa l'importo dei contributi dovuti dai suoi membri deve essere approvata da un'autorità di controllo dall'altro, dispone concretamente di un'autonomia organizzativa e finanziaria che non consente di affermare che esso si trova in una situazione di stretta dipendenza dall'autorità pubblica. Pertanto, le modalità di finanziamento di un tale organismo non costituiscono un finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica e non permettono un controllo sulla gestione di tale organismo da parte di questa.

31. Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione sottoposta dichiarando che l'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18 deve essere interpretato nel senso che un organismo, come un ordine professionale di diritto pubblico, non soddisfa né il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica, quando tale organismo è finanziato in modo maggioritario dai contributi versati dai suoi membri, il cui importo è fissato e riscosso in base alla legge dallo stesso organismo, nel caso in cui tale legislazione non stabilisca la portata e le forme delle attività che tale organismo deve svolgere nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni istituzionali che tali contributi sono

destinati a finanziare, né il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica, per il solo fatto che la decisione con cui lo stesso organismo fissa l'importo dei suddetti contributi deve essere approvata da un'autorità di controllo.

Sulle spese

32. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, deve essere interpretato nel senso che un organismo, come un ordine professionale di diritto pubblico, non soddisfa né il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica, quando tale organismo è finanziato in modo maggioritario dai contributi versati dai suoi membri, il cui importo è fissato e riscosso in base alla legge dallo stesso organismo, nel caso in cui tale legislazione non stabilisca la portata e le forme delle attività che tale organismo deve svolgere nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni istituzionali che tali contributi sono destinati a finanziare, né il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica, per il solo fatto che la decisione con cui lo stesso organismo fissa l'importo dei suddetti contributi deve essere approvata da un'autorità di controllo.

(Omissis)