

ANNA MARIA GIOMARO

ANCORA SUL TRIBUNALE DI URBINO  
(LA SUA TRAVAGLIATA STORIA IN RELAZIONE  
AL RISCHIO DELLA SOPPRESSIONE)

1.

A dare origine e sviluppo dapprima, e a conservare poi la Rota di Urbino<sup>1</sup> giovò nel XVI secolo la vivacità del Ducato, il governo attivo ed illuminato dei duchi, certamente anche le politiche matrimoniali favorite dal Papato: si trattava, com'è noto, del Collegio dei Dottori, ufficialmente abilitato con competenze giurisdizionali fino alla terza istanza (*quod fiat doctorum omnium Civitatis praefatae unum collegium ... ad quod tertiae causae et pariter terminandae ...*)<sup>2</sup>, che, stabilmente costituito in numero di 13 membri effettivi e vari "subrogati"<sup>3</sup>, operava con la presenza di almeno 5 giudici. In seguito, esaurita la dinastia ducale con la morte senza eredi di Francesco Maria II, la devoluzione del Ducato non comportò il venir meno della sua Rota, la quale continuò ad operare per tutto il territorio posto sotto la sua giurisdizione con la direzione del Vescovo e del Legato Pontificio.

---

<sup>1</sup> Il 26 aprile 1506 Guidubaldo da Montefeltro con proprio decreto sanciva la nascita di un organo giudiziario stabile, facendo propria così nella città di Urbino l'iniziativa che era stata di Cesare Borgia per la Romandiola, quella Rota in Romandiola che non vi aveva avuto seguito anche per la fine dell'avventura del Valentino. Su tutto V. G. FANTAGUZZI, *Caos. Cronache cesenati del sec. XV*, Cesena 1915; P. DE CRESCENTINI, *Sulle origini della storia del tribunale di Urbino*, in Giomaro A.M., De Crescentini P., *Breve traccia per una storia dell'avvocatura urbinata*, Studi Urbinati LXXXVII, Nuova Serie A n. 61, 2010, p. 21 ss. ed ivi bibl.

<sup>2</sup> Così il decreto del duca Guidubaldo; analogamente si esprime la bolla *Ad sacram beati Petri sedem* di Giulio II del 1507 (19 febbraio) che comprova ufficialmente il decreto ducale dell'anno precedente [*confirmamus, et approbamus, ac quod in fecunda, et tertia instantia, omnes Causae tam Ecclesiasticae, quam prophanæ, et mixtae, ac Beneficiales (meris Ecclesiasticis dumtaxat exceptis) ... coram dicto Collegio tredecim Doctorum, eisdem modo, et forma, quibus coram Rectore Provinciae Marchiae huiusmodi tractantur, tractentur, et finiantur*].

<sup>3</sup> Cfr. tutto il fascicolo doppio di *Studi Urbinati* 78, 2009, nuova serie A n. 60,3-4, *Per la storia dell'Università di Urbino*, in particolare M. BONVINI MAZZANTI, *Il collegio dei dottori di Urbino. Dalle origini alla devoluzione del Ducato*, ivi, p. 861 ss.

E ancor maggiore impulso gli venne durante il pontificato di Clemente XI (1700-1721), che, essendo urbinata, ben poteva avere a cuore le sorti della sua città natale.

Spentasi poi in Urbino l'eco del fervore di iniziative acceso in ogni campo dal Papa Albani, l'attività del Tribunale di Rota si mantenne tuttavia stabilmente, sull'onda del conservatorismo proprio dello Stato Pontificio.

Dopo l'invasione napoleonica le cose cominciano a cambiare, e da allora le vicende storiche documentano diversi "momenti di crisi" del tribunale urbinata, momenti in cui fu messa in discussione la presenza del "palazzo di giustizia" nella città feltresca. Se ne parla a partire dagli inizi del XIX secolo. Non prima.

La riorganizzazione giudiziaria messa in opera da Napoleone venne a sostituire tutte le magistrature fino ad allora esistenti, denominate indifferentemente Rota <sup>4</sup>, con Tribunali per le cause di prima istanza, e con Corti d'appello e d'assise per la giurisdizione di secondo grado, prevedendo infine un terzo grado di giurisdizione presso la Corte di Cassazione a Roma <sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Fino all'invasione napoleonica tutti gli istituti di antico regime erano rimasti in vigore, comprese le magistrature e i Tribunali Rotali. Se ne trova conferma, a solo titolo di esempio, nelle vicende della Rota perugina descritte in C. CUTINI, *Il Tribunale della Rota di Perugia*, in *Grandi Tribunali e Rote nell'Italia di antico regime*, a cura di M. Sbriccoli, A. Bettoni, Milano 1993, pp. 336-337, in cui si legge espressamente che: "La fine del XVIII secolo coincide con l'esaurirsi delle vicende istituzionali della Rota. Soppressa dal governo della Repubblica romana, viene temporaneamente reintegrata nelle sue funzioni con la prima Restaurazione; nel 1809 l'ultima elezione degli uditori precede di pochi mesi l'avvento del governo napoleonico. Il nuovo ordinamento dello Stato della Chiesa attuato nel 1816 realizza un sistema giurisdizionale completamente diverso".

<sup>5</sup> La riforma giudiziaria di Napoleone rientra fra le misure amministrative dei primi mesi del Consolato, informate ad un progetto globale di assoluto controllo del centro e allo ristabilimento dell'ordine. Solo la carica di giudice di pace rimase elettiva, mentre tutti gli altri giudici divennero di nomina del governo e dichiarati inamovibili. Si poneva inoltre una gerarchia di organi giudicanti: i tribunali dipartimentali costituivano la struttura giudicante di base, cui era demandata in genere la prima istanza (fatte salve le disposizioni circa la competenza per materia); al di sopra di essi si ponevano le corti d'appello (istituite in numero di 29); e infine veniva la corte di cassazione (cfr. M. CAFFIERO, *L'Europa di Napoleone*, in G. Abbatiata (a cura di), *Storia moderna*, Roma 2005 (Manuali Donzelli), p. 583 ss., in part. p. 587; F. SOFIA, *Una scienza per l'amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, Roma 1988, *passim*). L'istituto della cassazione era stato introdotto nel Regno da Napoleone, al quale si deve anche la sua denominazione, e in seguito fu mantenuto anche dopo la restaurazione negli Stati preunitari. Nel Piemonte era stato importato dalla Francia nel 1847, e inserito nell'ordinamento giudiziario piemontese nel 1859 come tribunale di terza istanza atto a giudicare le cause per controllare l'esatta interpretazione del diritto da parte dei tribunali inferiori. Il tema della Cassazione e del suo giudizio è uno dei temi più dibattuti nello scorcio del secolo, a cominciare proprio dalla questione dell'unicità. Infatti se pure l'ordinamento giudiziario del 1865 prevedesse il principio dell'unicità della Corte di cassazione,

La dominazione napoleonica fu troppo breve per essere conservata, ma allo stesso tempo troppo dirompente per non lasciare ben più di una traccia.

Si deve comunque in generale all'editto del cardinale Agostino Rivarola del 1814<sup>6</sup> l'abrogazione dei codici napoleonici<sup>7</sup>, con ripristino della legislazione pontificia del 1809, e la cessazione dei giudici napoleonici,

---

pur lasciandone indeterminata la sede e la natura giudiziaria, nel Regno d'Italia operavano quattro Corti di cassazione istituite nelle quattro città capitali degli ex stati preunitari: Torino, Firenze, Napoli e Palermo. L'articolo 125 dell'ordinamento giudiziario 1865 stabiliva che ciascuna Corte fosse divisa in due sezioni, l'una per gli affari civili e l'altra per quelli penali e fosse composta di un primo presidente, di un presidente di sezione e di un certo numero di consiglieri [cfr. C. GUARNIERI, *La Corte di cassazione*, in *Storia d'Italia*. Annali 14. *Legge diritto giustizia*, a cura di L. Violante, Torino 1998, pp. 793-817; D. CAVALLERI, *L'istituto della cassazione e della terza istanza*, Milano 1902, *passim*; M. MECCARELLI, *Le Corti di cassazione nell'Italia unita, profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in un prospettiva comparata (1865 – 1923)*, Milano 2005, *passim*].

<sup>6</sup> Nel maggio 1814 Mons. Agostino Rivarola, in qualità di delegato apostolico di Pio VII, con proprio Editto dispose il ripristino della sovranità pontificia specificamente nelle province del Lazio e dell'Umbria nonché in quella di Urbino e Pesaro, che furono poi dette "di prima recupera". Un secondo editto, del 5 luglio 1815, a nome del Segretario di Stato cardinale Consalvi, provide per le altre province, quelle marchigiane di Ancona, Macerata, Fermo, Camerino, e quelle della Romagna e del Ducato di Benevento, che furono le province "di seconda recupera". Nelle province così "recuperate" furono istituiti governi "provvisori" (che avrebbero dovuto essere tali: così nelle Legazioni della Romagna, nelle Marche e nei Ducati di Camerino e di Benevento), affidati ad una Congregazione governativa residente in ciascun Capoluogo e presieduta da un cardinale o da un vescovo. Sul punto si veda anche M. MOSCARINI, *La restaurazione pontificia nelle provincie di "prima recupera" (maggio 1814-marzo 1815)*, Roma 1933 (vedi anche *infra*, nt. 000).

<sup>7</sup> I 5 codici promulgati da Napoleone fra il 1804 ed il 1810 creano un 'sistema' legislativo organico in tutti i principali settori dell'ordinamento. Esso ha determinato una basilare influenza agli albori del XIX secolo, in particolare sugli stati che in un modo o nell'altro sono venuti a diretto contatto con la legislazione francese, fra cui lo Stato pontificio, che ad esso si è riferito direttamente o indirettamente, se non altro fino alla grande vicenda legislativa di Gregorio XVI. Certamente il più importante è il codice civile derivato da un difficile iter preparatorio che ha avuto origine addirittura nel periodo giacobino durante il quale furono elaborati ben tre progetti, tutti accantonati: il primo, del 1793, nato dalla sconfitta dei girondini e dalla presa del potere da parte dei giacobini di Robespierre, e ispirato dal giurista francese Jean-Jacques Régis de Cambacérès, viene posto nel nulla già nel novembre dello stesso anno per il sopraggiungere del regime del Terrore; il secondo, del 1794, più semplice e atecnico, è rigettato dalla Convenzione, dopo l'eliminazione del gruppo di potere guidato da Robespierre, in un mutato clima politico e ideologico; il terzo, pur presentandosi come una mediazione tra le dottrine del diritto naturale e le recenti conquiste giuridiche, viene anch'esso rigettato. Accantonati questi e altri progetti (Jacqueminot, Target, Guillemot), il 12 agosto 1800 Napoleone istituisce presso il ministero della giustizia una commissione incaricata della redazione di un nuovo progetto di codice civile, assegnando tempi brevissimi per la sua realizzazione. Il nuovo progetto è portato a discussione a partire dal 21 gennaio 1801, vagliato in Consiglio di Stato

civili e penali, sostituiti con giudici di nuova nomina in attesa della progettata nuova organizzazione dell'amministrazione della giustizia.

Sciolti dunque i Tribunali di creazione francese, con *motuproprio* del 6 luglio 1816 ("Sulla organizzazione dell'Amministrazione Pubblica") il Pontefice Pio VII provvide ad istituire in ciascun capoluogo di Delegazione<sup>8</sup>

in più di 100 sedute (57 presiedute da Napoleone), e definitivamente approvato il 21 marzo 1804: il 3 settembre 1807 con decreto gli fu attribuita la denominazione di *Code Napoléon* (si tratta però della seconda edizione riveduta a seguito della trasformazione della Repubblica in Impero).

Nel 1806 viene emanato il *Code de procedure*, diviso in 2 parti, l'una in 5 libri, per trattare della procedura davanti ai tribunali, e l'altra, in 3 libri, per le procedure diverse, per un totale di 1042 articoli in cui si sente profonda l'influenza dell'*Ordonnance civile* del 1667.

Nel 1807 compare il *Code de commerce*, fortemente ispirato a l'*Ordonnance du commerce* del 1673 e a l'*Ordonnance de la marine* del 1681: è in 4 libri, dedicati rispettivamente al commercio terrestre, a quello marittimo, al fallimento e alla giurisdizione commerciale, affidata ai Tribunali di commercio composti di mercanti.

È del 1807 il *Code d'instruction criminelle*, un testo certamente autoritario, in 484 articoli, in cui si sente, anche qui, l'influenza del Cambacérès.

Infine ultimo da ricordare è il *Code pénal* del 1810, anch'esso estremamente rigoroso.

Dei 5 codici napoleonici lo Stato pontificio della Restaurazione mantenne in vigore il solo codice di commercio. Si vedano in proposito E. LODOLINI, *L'ordinamento giudiziario civile e penale nello Stato Pontificio (sec. XIX)*, in *Ferrara Viva*, anno I, n. 2, 1959, pp. 43-73, e C. LODOLINI TUPPUTI, *Repertorio delle magistrature periferiche dello Stato Pontificio (1815-1870)*, in *Rassegna Storica del Risorgimento*, anno XCII, Fasc. III, 2005, pp. 323-428, pp. 324-326.

<sup>8</sup> Le Marche, annesse al Regno italico di Napoleone nel 1808 erano state ripartite amministrativamente nei tre Dipartimenti (del Metauro, con capoluogo Ancona; del Musone, con capoluogo Macerata; e del Tronto, con capoluogo Fermo) a capo dei quali fu posta una figura di funzionario amministrativo di nuova costituzione il cui nome era destinato a durare nel tempo, che è il prefetto; ciascun Dipartimento fu poi suddiviso in Province. Non si contestò a Urbino il suo ruolo da protagonista, un ruolo storico, tradizionale, di indiscutibile prestigio, ma la provincia assegnata fu denominata di "Urbino e Pesaro", unica provincia, nell'assetto napoleonico, ad avere due vice prefetti dipendenti dalla Prefettura di Ancona. La restaurazione pontificia riportava in luce il sistema delle Delegazioni (sul tema, ma, tranne che per la prima parte, su un'ottica attuale, cfr. D. STAFFA, *Le delegazioni apostoliche*, Roma 1959) che è confermato anche dal citato *motu proprio* di Pio VII (art. 1. *Lo stato Ecclesiastico è ripartito in dieci-sette Delegazioni, oltre i luoghi suburbani soggetti alla Capitale. Le Delegazioni sono di tre classi, come nell'annessa Tabella. [...] Destinandosi al regime di qualcuna delle Delegazioni di prima classe un Cardinale, la delegazione assumerà il titolo di Legazione, ed il Cardinale assumerà il titolo, ed avrà tutti gli onori di Legato [...]*). Accanto al Delegato si poneva, però, un organo nuovo, la Congregazione governativa (art. 8. *Presso ogni Delegato esisterà una Congregazione governativa, un organo consultivo, già provvisoriamente creato per la restaurazione pontificia nelle province di "seconda recupera", ma ora innovato e regolato appunto con il motuproprio del 1816*), che rappresentava l'elemento locale: i suoi membri (quattro nelle Legazioni e Delegazioni di prima classe, tre in quelle di seconda, due in quelle di terza) dovevano essere nati nel luogo della Delegazione o Legazione, o almeno esservi originari o avervi possedimenti o il domicilio da almeno dieci anni.

due distinti tribunali, competenti a giudicare in primo grado ciascuno nella propria sfera di competenza<sup>9</sup>, cioè un Tribunale civile (“composto di cinque Giudici con due Aggiunti nelle Delegazioni di prima classe, e di tre Giudici con un Aggiunto nelle Delegazioni di seconda, e terza classe”, art. 30: operante sempre con la presenza di almeno tre membri e secondo criteri di competenza per materia e per valore, artt. 24-29), e un Tribunale criminale (“il quale sarà composto di cinque Giudici, cioè del Delegato, che ne sarà il Presidente, dei due suoi Assessori<sup>10</sup>, di uno dei Giudici del Tribunale di prima istanza civile, e di uno degl’Individui componenti la Congregazione governativa”, art. 77: operante nelle cause relative a delitti “per i quali è prescritta una pena maggiore di un anno di opera”, art. 80; mentre la competenza per tutte le altre cause, “nei delitti minori, cioè in quelli punibili con pene pecuniarie, ed afflittive, estese, e considerate come equivalenti ad un anno di opera inclusivamen-

---

“Erano nominati dal sovrano tra i soggetti, ultratrentenni, che avessero svolto incarichi statali o comunali o la professione forense per tre anni, che provenissero da onesta famiglia e si fossero distinti per costume ed istruzione. La Congregazione Governativa si riuniva almeno tre volte alla settimana di fronte al Delegato o al Legato e aveva compiti consultivi in ordine agli affari più importanti. Dal 1816 uno dei suoi membri entrò a far parte del Tribunale criminale” (così DE CRESCENTINI, *op. cit.*, p. 84 s. nt. 21; cfr. anche C. LODOLINI TUPPUTI, *Repertorio delle magistrature periferiche dello Stato Pontificio* (1815-1870), in *Rassegna storica del Risorgimento*, anno XCII, fasc. III, 2005, pp. 338 s.). Con il *motu proprio* 21 dicembre 1827 la congregazione viene soppressa. La sua ricostituzione si ebbe con l’editto del 5 luglio 1831 inizialmente come organo reggente di ogni legazione, poi, a seguito delle norme dettate dal segretario di Stato card. Bernetti, la congregazione governativa torna presso il delegato e si compone di quattro consiglieri con voto deliberativo in materia di esame di preventivi e consuntivi dei comuni e dei consigli provinciali e voto consultivo nelle altre materie [cfr. E. LODOLINI, *L’amministrazione periferica e locale nello Stato Pontificio dopo la Restaurazione*, in *Ferrara viva*, n. 1 (1959), p. 11 ss.].

<sup>9</sup> Paola DE CRESCENTINI (*op. cit.*, p. 83) scrive: “Pur avendo già abolito i Tribunali istituiti durante l’occupazione francese, nel dettare le norme del nuovo ordinamento giudiziario il Pontefice si ispirò di fatto all’impianto strutturale voluto dal Bonaparte, introducendo grosse innovazioni rispetto al modo in cui veniva amministrata la giustizia nello Stato Pontificio del XVIII secolo. Dando voce all’esigenza di una disciplina procedurale uniforme in tutto lo Stato, Pio VII creò dunque nuove strutture giudiziarie, ma mantenne inalterata la nomenclatura ed i gradi di giurisdizione introdotti dall’ordinamento napoleonico”.

<sup>10</sup> Art. 7. *Presso ogni Delegato vi saranno due Assessori da nominarsi dal Sovrano, dei quali il Delegato si prevarrà pel disbrigo degli affari.* Art. 28. *Nel capoluogo delle Delegazioni uno dei due Assessori eserciterà nelle cause minori la giurisdizione attribuita ai Governatori nei tre precedenti articoli* [cioè per l’art. 25: le cause di valore inferiore ai 100 scudi, le cause di “sommarissimo possessorio”, le cause alimentari, le cause di “danno dato”, le cause di lavoro, ovvero “di mercedi dovute agli Operaj giornalieri”, le controversie di mercato; e poi per l’art. 26 (che riguarderebbe, in realtà, la possibilità di ricorso devolutivo e sospensivo) si aggiungono le cause “di esecuzione di obbligazioni derivanti da scritture pubbliche, e private non attaccate di falsità, o di nullità; l’art. 27 riguarda invero “le appellazioni, che s’imporranno dai decreti dei Governatori”].

te”, spettava ai Governatori “*per comodo delle Popolazioni, e per maggior speditezza nell’amministrazione della giustizia*”, art. 76). L’art. 93 del *motu proprio* di Pio VII prevedeva inoltre che in ogni Delegazione sede di un Tribunale criminale venisse nominato dal Pontefice un Procuratore Fiscale<sup>11</sup>.

Pertanto lo Stato Pontificio della Restaurazione aveva disposto che nel territorio dell’urbinate – rimasto fino al 1831 l’unica Delegazione di prima classe (le altre quattro Delegazioni di prima classe, Bologna, Ferrara, Forlì e Ravenna, furono trasformate in Legazioni nel novembre del 1817)<sup>12</sup> e l’unica ad avere due capoluoghi –, sia il Tribunale civile di pri-

<sup>11</sup> Il Procuratore fiscale (o, secondo i luoghi, Auditore fiscale, Giudice fiscale, o semplicemente Fiscale) era il pubblico ufficiale che in passato, nei procedimenti giudiziari, difendeva sia gli interessi della legge e dello Stato, come corpo politico sovrano, sia gli interessi di natura finanziaria e patrimoniale in genere, dello Stato come Pubblica Amministrazione. Tale titolatura compare già nel Due / Trecento, a sostituire, per esempio, un “Avvocato del Comune” a Ivrea, un “Avvocato fiscale” a Lucca, etc. “Ogni Curia è d’uopo che abbia il suo Procuratore fiscale nell’interesse della giustizia e della legge. In tutte le Curie ecclesiastiche deve costituirsi il procuratore fiscale [...] siffatto ufficiale, benché debba trovarsi in tutte le Curie, pur non è imposto chiaramente dai canonici, ma è presupposto. Anzi il diritto civile (l. 1 cod. *De Sententiis adv. fisc. lat.*) dichiara nulla la sentenza emanata senza aver udito il promotore fiscale (Pellegrini, par. IV, sect. 1, n. 20). Si richiede nei giudizi, affinché chi giudica non abbia a fare altresì le parti di accusatore. Ufficio del procuratore fiscale in una diocesi è quello di tutelarne i diritti e gl’interessi ed il pubblico bene. E poiché pel bene pubblico è necessario che i delitti siano esemplarmente puniti, al procuratore fiscale si appartiene segnatamente d’inquirere contro i rei e di procurarne la punizione. [...] Il Pellegrini medesimo designa le varie parti di quest’ ufficiale *l.c.*, n. 19: ‘Fiscalis curiae episcopalis officium est (egli dice) assistere Vicario generali; instare pro iuribus Ecclesiae; agere ac difendere fiscalia: sunt autem fiscalia ea in quibus agitur de publica pecunia vel vindicta ... Propterea potest petere quod detur terminus ad probandum delictum: potest petere remissionem, ubi de iure concedi debet: similiter potest petere citari: necton publicationem fieri: inquisitos non adiri: repeti testes: ipsos testes interrogari: reos non comparentes contumaces declarari: et tandem culpabiles condemnari. Potest similiter in omnibus cum iudice intervenire, et consilii gratia votum praestare, non tamen iudicare’ (così C. GENNARI, *Sulla privazione del beneficio ecclesiastico e sul processo criminale dei chierici. Norme canoniche*<sup>2</sup>, Roma 1905, p. 150 ss.; cfr. anche G. GIULIANI, *Istituzioni di diritto criminale*, Macerata 1840, p. 536 s.; la *Rivista di diritto processuale civile* 14, 1937, p. 144; A. ERRERÀ, *Modello accusatorio e modello inquisitorio nel processo contro gli eretici: il ruolo del procuratore fiscale*, in *L’inquisizione in età moderna e il caso milanese*, Milano 2009, p. 151 ss., ma poi anche in SDHI 76, 2010, p. 671 ss.).

<sup>12</sup> La Delegazione di Urbino e Pesaro divenne Legazione soltanto nel 1831 con l’Editto del 5 luglio sull’*Ordinamento amministrativo delle Comunità e delle Province*, tornando così a godere del prestigio che aveva prima dell’invasione francese (cfr. G. SANTONCINI, *Sovranità e giustizia nella restaurazione pontificia: la riforma dell’amministrazione della giustizia criminale nei lavori preparatori del motu proprio del 1816*, Torino 1996, *passim*; ID., *L’unificazione nazionale nelle Marche. L’attività del Regio Commissario Straordinario Generale Lorenzo Valerio (12 settembre 1860 – 18 gennaio 1861)*, Milano 2008, *passim*, ma in part. p. 83 ss. e 122 ss.).

ma istanza che quello criminale fossero istituiti a Pesaro, città che il Delegato aveva scelto come luogo di sua residenza.

“Come era logico aspettarsi la concentrazione degli uffici giudiziari nella costa suscitò reazioni negative e proteste da parte degli abitanti della città di Urbino. Le rimostranze della popolazione dell’area montana, per altro piuttosto numerosa, nonché una riflessione sulle profonde differenze territoriali intercorrenti tra la zona costiera e quella interna, indussero Pio VII a modificare l’organizzazione della giustizia con una *Notificazione* del Segretario di Stato del 22 marzo 1817”<sup>13</sup>.

Due sono i passi interessanti di questo documento<sup>14</sup>, peraltro breve:

“1. *La Provincia di Urbino*, componente la *Delegazione di Urbino, e Pesaro*, sarà in quanto all’esercizio della giurisdizione *Civile, e Criminale*, suddivisa in due parti, l’una *superiore*, che racchiuderà i Luoghi di Montagna, che si estendono sul dorso degli Appennini, e l’altra *inferiore*, in cui resteranno inclusi i luoghi della Pianura, e i più prossimi al Mare, a tenore dell’*anessa dimarcazione*”.

“2. Rimanendo ferma la organizzazione attuale dei Tribunali Civili, e Criminali, residenti in Pesaro in tutti i Luoghi inclusi nel perimetro della parte inferiore, sarà in Urbino stabilita la residenza di due *Assessori* del Delegato, di un Tribunale Civile *di Prima Istanza*, e di un Tribunale *Criminale* per esercitare l’una, e l’altra Giurisdizione in tutti i luoghi compresi nella parte superiore”.

“Installati” il 16 agosto 1817, anche Urbino ebbe dunque i suoi due tribunali, il Tribunale civile di prima istanza formato come di legge dai sette membri, cinque effettivi e due aggiunti, con possibilità di essere suddiviso in due turni o sezioni, e il Tribunale criminale, composto da cinque membri, cioè – eccezionalmente – due giudici effettivi e i due Assessori sotto la presidenza del Delegato<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> P. DE CRESCENTINI, *op. cit.*, p. 87, e cita L. RENZETTI, *Le due province di Pesaro e Urbino nella storia e nella denominazione*, in *Urvinum*, anno II, n. 2, 1928, pp. 44-53, pp. 47-48.

<sup>14</sup> *Notificazione del Luogotenente in Urbino di S. E. Rma Mons. Delegato apostolico di Urbino e Pesaro*, Urbino, 1817, in *Collezione di pubbliche disposizioni emanate in seguito al moto proprio di N. S. Papa Pio VII in data 6 luglio 1816 sulla organizzazione dell’amministrazione pubblica*, Roma 1816, pp. 205-207.

<sup>15</sup> Invero il Delegato Pontificio risiedeva ad Urbino soltanto nei sei mesi estivi, da maggio ad ottobre, e pertanto durante il rimanente periodo dell’anno veniva sostituito in tutte le sue funzioni, compresa la presidenza del Tribunale criminale, dal suo Luogotenente (cfr. *l’Almanacco storico-statistico della legazione di Urbino e Pesaro per l’anno 1841 offerto all’egregio nobilissimo giovane Signor Conte Francesco Ubaldini*, anno I, Tipografia della Cappella del SS. Sacra-

Si concludeva così il primo dei “momenti di crisi” del tribunale di Urbino cui si accennava più sopra.

## 2.

Ancora di una riorganizzazione giudiziaria che coinvolge le circoscrizioni e le sedi giudiziarie si parla all'indomani del mutare degli assetti territoriali seguito all'unità d'Italia.

Del problema di un nuovo assetto amministrativo delle terre annesse si occupava già il decreto del Regio Commissario Generale Straordinario nelle province delle Marche Eugenio di Savoia. Il Decreto “portante la nuova circoscrizione territoriale delle Marche”, è il n. 4495 del 22 dicembre 1860 sottoscritto dal Ministro dell'Interno Minghetti. Esso, nel riprendere l'antica suddivisione in Dipartimenti<sup>16</sup>, e poi Province, Circondari, Mandamenti e Comuni che per buona parte era stata già della dominazione francese di Napoleone, dispone fra l'altro che *“In Urbino (dal cui nome unito a quello di Pesaro seguirà ad intitolarsi la provincia) dovrebbe fissarsi il capo-luogo di un circondario, come nella circoscrizione giudiziaria venne destinato ad essere sede di un Tribunale pure di circondario, restando per tal modo in condizioni analoghe a quelle in cui attualmente si trova”*<sup>17</sup>. Non interessa qui ora la vicenda della denominazione della pro-

---

mento, Urbino 1840). La Notificazione succitata riporta dunque il nome dei sette membri del Tribunale civile (che sono gli avvocati Gaetano Muzj, Crescentino Pasqualini, Pietro Falconi, Giuseppe Leoni, Domenico Sodi effettivi, nonché Pasquale Armellini e Curzio Viviani aggiunti) e dei cinque del Tribunale criminale (che sono gli avvocati Filippo Monti, luogotenente, Antonio Santi Fravolini e Francesco Massa, assessori, insieme a *“due Individui del Tribunale civile, i quali per ordine turnario di maggior età, entreranno a far parte del Tribunale criminale di anno in anno”*, art. 5). Era inoltre destinato al Tribunale di Urbino il personale necessario al suo funzionamento: due “giudici processanti” per il tribunale criminale (*“per dirigere le inquisizioni, e formare i processi nella stessa guisa, e con le stesse obbligazioni, e facoltà che competono ai Giudici Processanti nelle Delegazioni”*, art. 6); un Cancelliere (che aveva l'obbligo di tenere e conservare gli atti e i registri dell'una e dell'altra Cancelleria, art. 7), i cursori (*“o altri Ufficiali addetti all'altro Tribunale, i quali eserciteranno le loro funzioni con gli stessi regolamenti, che sono prescritti in ordine a tali Ministri nelle Delegazioni”*, art. 8), nonché, infine, e sempre per il tribunale criminale, *“a nomina della Santità Sua un Procuratore fiscale, e un Avvocato dei Rei”*, art. 10).

<sup>16</sup> Cfr. *supra*, nt. 8.

<sup>17</sup> Questo capoverso viene a correggere (e radicalmente, direi) quanto stabilito nel passo che lo precede immediatamente. Qui, infatti, premesso che potrebbero essere possibili, oltre a quelli disposti, molti altri accorpamenti (*“l'attuale divisione in sei provincie non può essere mantenuta”*) e molti scorpori (*“il mandamento di Gubbio che geograficamente forma parte dell'Umbria, e che da nuove strade eseguite e da altre in costruzione, viene posto a*

vincia, le contrapposizioni e le rivendicazioni fra Urbino e Pesaro<sup>18</sup>, ma piuttosto l'accento, in una disposizione che voleva essere soltanto amministrativa, ad una parallela strutturazione giudiziaria.

Di una legge sul riordino delle circoscrizioni giudiziarie si comincia a parlare nel nuovo Parlamento Italiano

La legge 2 aprile 1865 n. 2215, per l'unificazione legislativa del Regno d'Italia<sup>19</sup>, disponeva che “4. *Il Governo del Re è autorizzato a pub-*

---

*distanza assai più breve, da Perugia che da Pesaro, è stato riunito alla provincia dell'Umbria”), considerando particolarmente l'aumento demografico assai rilevante, il Regio Commissario Generale si era indotto “a proporre di lasciare la divisione di questo antico dipartimento in due provincie, com'è al presente, e colle stesse denominazioni, delle quali provincie l'una abbia per capo-luogo Pesaro, e si formi dei mandamenti che compongono attualmente quella di Pesaro ed Urbino, meno il mandamento di Gubbio distaccato come sopra si disse, e l'altro di Sinigaglia che passerebbe nella provincia di Ancona, alla quale ultima città Sinigaglia è unita da molti interessi commerciali, e da vicinanza maggiore che a Pesaro”.*

<sup>18</sup> Se ne accenna soltanto per l'importanza che la questione viene ad assumere nella attuale “difesa” del tribunale di Urbino, quando la legge 14 settembre 2012 n. 148 (che converte in legge il decreto legge 13 agosto n. 138) prescrive che la riorganizzazione e distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, debba effettuarsi garantendo di necessità la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011. Il citato decreto n. 4495 del 1860, art. 2, stabiliva poi che “*I Consigli Provinciali nella prima loro sessione potranno proporre al Governo quelle modificazioni che fossero reputate acconcie a meglio raggiungere il fine della legge*”, così rimandando allo Statuto della Provincia. E proprio richiamandosi al decreto del principe Eugenio di Savoia n. 4495 del 1860, il 17 ottobre 1961 il prefetto Renato Schiavo (per lui firma tale Costantino) scriveva una nota ufficiale (al Presidente della Commissione Straordinaria dell'Amministrazione Provinciale di Pesaro, ai Sindaci dei Comuni della Provincia, ai Presidenti delle I.R.A.B., al Presidente della Camera di Commercio, Industria e Agricoltura, ai Dirigenti di tutti gli Uffici Statali della Provincia) in cui si afferma che “la denominazione ufficiale di questa Provincia è “Pesaro e Urbino” e non “Pesaro-Urbino” come solitamente viene indicata. Le SS.LL., pertanto, nella redazione di tutti gli atti d'ufficio, sono pregate di volersi attenere a tale denominazione, tuttora in vigore. Attendo cortese cenno di assicurazione”, esigendone, come si vede, sicuro riscontro.

<sup>19</sup> La legge 2 aprile 1865 n. 2215, epigrafata “per l'unificazione legislativa del Regno d'Italia” è una legge basilare, in quanto si devono ad essa i codici dell'Italia unificata, alcuni dei quali qualificabili come “nuovi”, mentre altri non erano che l'estensione a tutto il Regno dei codici piemontesi (per tutti si veda G.S. PENE VIDARI, *L'attesa dei codici nello stato sabauda della restaurazione*, in *Riv. it. st. dir.* 68, 1995, p. 108 ss.; A. AQUARONE, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano 1960, *passim*; e ancora G.S. PENE VIDARI, *Costituzioni e codici: appunti e documenti di storia del diritto italiano*, Torino 1996, *passim*; A. FERRABOSCHI, *Borghesia e potere civico a Reggio Emilia nella seconda metà dell'Ottocento*, Soveria Mannelli 2003, p. 107 ss.). Certamente nuovo si presentava il **Codice civile**, su cui non è qui occasione per soffermarci. Nuov-

*blicare con decreto reale una novella circoscrizione giudiziaria del Regno, uditi i consigli provinciali ed una commissione centrale che sarà nominata dal Ministro della giustizia. Nel provvedere alla nuova circoscrizione giudiziaria sarà tenuto conto del numero degli affari che spedisce ciascuna corte, tribunale e giudicatura, della popolazione sulla quale si esercita la loro giurisdizione, nonché di quella della città di loro residenza, della maggiore o minore distanza fra le sedi giudiziarie, facilità di mezzi stradali di comunicazione, delle condizioni topografiche, e di altrettali criteri. Sarà pure determinato con decreto reale il numero dei funzionari ed ufficiali che dovranno essere addetti alle corti, ai tribunali ed alle giudicature, e saranno nello stesso modo approvate le necessarie disposizioni transitorie”.*

La nuova disciplina dell'ordinamento giudiziario viene appunto regolata con decreto 6 dicembre 1865 n. 2626. Nella sostanza il decreto rappresenta anche in questo caso l'estensione della normativa già recepita in tutto il territorio italiano dall'ordinamento vigente nello stato piemontese. Infatti l'ordinamento giudiziario Rattazzi (emanato per il Regno di Sardegna con R.D. 13 novembre 1859, n. 3781) si era esteso di fatto quasi senza modifiche a tutti i territori dello stato italiano successivo al 1860: in Emilia e in Romagna, e nelle province napoletane e siciliane fra il 1860 e il 1861; in Lombardia, dove per qualche anno si era proceduto in un regime misto con l'ordinamento austriaco, nel 1862, pur con qualche re-

---

vo il **Codice di procedura civile** (sulla cui derivazione da precedenti francesi, ma anche tedeschi, si veda il primo capitolo di A. CARRATTA, *Il principio della non contestazione nel processo civile*, Milano 1995, *passim*; ID., *A proposito dell'onere di “prendere posizione”*, in *Giur. it.*, 1997, I, 2, 151 ss.). Nuovo il **Codice della Marina mercantile** (per la sua elaborazione era stata istituita da Cavour un'apposita giunta nel 1859; fu sostituito nel 1877 da un nuovo Codice per la marina mercantile e la navigazione: su cui L. NEPI MODONA, *Guida allo studio del Codice della Marina mercantile*, Roma 1891, poi G. MOSTI, *Dal Codice della Marina mercantile al codice della navigazione*, Roma 1941). Il **Codice del commercio** rappresentava l'estensione del Codice del commercio sardo all'intero territorio del Regno (non era stato previsto all'inizio dei lavori parlamentari, dal momento che la disciplina era abbastanza uniforme negli antichi stati preunitari, e fra tutti era il più antiquato tant'è che pochi anni più tardi, nel 1883, fu sostituito con un Codice più moderno, ispirato alle leggi francesi e tedesche: si veda E. RAGIONIERI, *I problemi dell'unificazione in Storia d'Italia dall'unità ad oggi*, vol. IV, 3, Torino 1976, pp. 1692 ss.; si veda anche AA.Vv., *1882-1982: cento anni dal Codice di commercio*, Milano 1984, *passim*, i diversi contributi, e in particolare ivi, p. 1 ss., A. PADOA SCHIOPPA, *La genesi del codice di commercio del 1882*). Si deve alla stessa legge anche l'estensione del **Codice di procedura penale alle province toscane**, ed altri provvedimenti minori.

sistenza; in Toscana, dove più a lungo permase l'ordinamento granducale, nel 1865<sup>20</sup>. Il decreto 2626 del 1865 lo ripropone per tutto il territorio italiano con alcune significative modifiche<sup>21</sup>.

Frattanto il R.D. 14 dicembre 1865, n. 1641 provvedeva a disegnare il

---

<sup>20</sup> Nel Veneto e a Roma solo dopo il 1871. Su tutto si veda L. POMODORO et al., *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino 2012, p. 2 ss.

<sup>21</sup> In particolare i giudici di mandamento furono trasformati in pretori; si istituì il gratuito patrocinio che doveva sostituire l'avvocatura dei poveri; l'accesso alla carriera giudiziaria fu regolamentato con un concorso per uditore e successivo tirocinio; vennero stabilite nuove norme per il collocamento a riposo rendendo obbligatoria la dispensa dal servizio dopo il settantacinquesimo anno). Si stabiliva inoltre la separazione tra le carriere di giudice di tribunale e di pretore: dopo il concorso che costituiva alla magistratura, si prevedeva, dopo un anno di uditorato, la possibilità di superare un esame pratico per la nomina a pretore, oppure dopo tre anni quella di sostenere l'esame di aggiunto giudiziario per divenire poi giudice di tribunale (dopo altri due anni), giudice di Corte d'appello, e infine di Cassazione. Seppure l'ordinamento giudiziario del 1865 prevedesse il principio dell'unicità della Corte di cassazione, pur lasciandone indeterminata la sede e la natura giudiziaria, nel Regno d'Italia operavano quattro Corti di cassazione istituite nelle quattro città capitali degli ex stati preunitari: Torino, Firenze, Napoli e Palermo: l'articolo 125 dell'ordinamento stabiliva che ciascuna Corte fosse divisa in due sezioni, l'una per gli affari civili e l'altra per quelli penali e fosse composta di un primo presidente, di un presidente di sezione e di un certo numero di consiglieri. Scrive A. MENICONI, v. "La magistratura", in "L'unificazione", in *Treccani.it, L'Enciclopedia Italiana*: "Questo secondo le norme. Perché nella realtà i contorni delle vicende della prima leva di magistrati, entrati giovani, appena laureati (ancora peraltro in assenza di un sistema universitario nazionale che conferisse titoli di studio uniformi), nell'amministrazione unitaria, appaiono quanto mai sfumati, poco riconducibili al netto quadro normativo. Peraltro il ministro avrebbe comunque conservato una grande influenza sul secondo tipo di reclutamento, spesso il più frequente tra il 1859 e il 1890, vale a dire l'inserimento diretto nel ruolo come pretore, uditore, o giudice 'soprannumerario' (tante le definizioni dei primi anni) attingendo spesso, ma non necessariamente, da categorie prefissate (avvocati, notai)" (cfr. anche G. SCARSELLI, *Ordinamento giudiziario forense*<sup>2</sup>, Milano 2007, *passim*, ma in part. sull'emergere del problema dell'indipendenza della magistratura i *Cenni storici*, p. 35 ss., e per quello che riguarda il nostro periodo p. 54 ss.). Nella Risoluzione del CSM in data 13 gennaio 2010 si legge che "l'attuale assetto delle circoscrizioni giudiziarie deriva dalla configurazione che delle stesse disegnava la legge Rattazzi del 13 novembre 1859, n. 3781, nell'incorporare progressivamente le diverse realtà regionali al nuovo Stato unitario. Senza percorrere i complessi passaggi legislativi di questo contrastato processo, va evidenziato che il procedimento si concluse con i rr.dd. 6 dicembre 1865, n. 2626 e 14 dicembre 1865, n. 2641; nella sostanza 'si conservarono le circoscrizioni giudiziarie delle vecchie province, si riformarono quelle delle nuove', prescindendo totalmente 'da un'analisi approfondita, attraverso una valutazione statistica del movimento degli affari giudiziari, in rapporto alle attività sociali ed economiche' [così M. D'Addio, *Politica e Magistratura (1848-1876)*, Milano 1966, pp. 164-5]. Già in quell'epoca la classe politica ne discusse a lun-

primo assetto delle circoscrizioni giudiziarie, che sarebbe poi rimasto pressoché immutato per tutto il corso dell'età liberale. Il sistema giudiziario si uniformava al più generale processo di unificazione amministrativa a livello nazionale. La legge comunale e provinciale del 1865 riproduceva sostanzialmente la legge Rattazzi del 1859, nella sua divisione territoriale in livelli amministrativi uguali e uniformi (province, circondari, mandamenti e comuni) e nei suoi caratteri centralizzanti<sup>22</sup>; la stessa suddivisione fu approvata per la struttura giudiziaria, ispirandosi al modello francese, che, anche a livello geografico, garantiva un controllo gerarchico del ministro e del governo su tutto l'ordine giudiziario. Giudici conciliatori, Pretori, Tribunali e Corti d'appello vennero così a corrispondere a comuni, mandamenti, circondari, distretti, in cui trovavano rispettivamente sede e competenza, in un sistema concentrico, in cui i mandamenti comprendevano più comuni, i circondari più mandamenti, i distretti più circondari, i distretti delle Corti di cassazione più distretti di Corte d'appello. Rispetto alla legge Rattazzi del 1859 vennero creati i giudici conciliatori (mutuati dalla legge napoletana del 1817 a loro volta ispirata per questo aspetto al *juge de paix* dell'ordinamento francese); furono istituiti i tribunali di commercio; si derivarono dagli ordinamenti toscano e lombardo i pretori che sostituivano i precedenti giudici di mandamento (o giudicature di polizia).

In particolare la situazione delle Marche successive al R.D. di annessione 17 dicembre 1860 è determinata con il Decreto 22 dicembre 1860 n. 4495/1861 di Eugenio di Savoia "Divisione delle Marche in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni": Urbino vi compare come sede di un Tribunale cui afferiscono nove preture (Cagli, Fossombrone, Macerata Feltria, Pennabilli, S.Agata Feltria, S.Angelo in Vado, San Leo, Urbania e Urbino).

La questione dell'organizzazione della giustizia rimase durante l'età

---

go, non riuscendo ad eliminare il difetto d'origine, vale a dire l'assenza di un rapporto equilibrato tra i Giudici dello Stato e le comunità territoriali".

<sup>22</sup> Con la legge 20 marzo 1865 n. 2248, "per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia", il territorio dello stato fu suddiviso gerarchicamente in vari livelli amministrativi (province, circondari, mandamenti e comuni); il comune era retto da un Consiglio comunale elettivo, una Giunta municipale, un segretario comunale e un ufficio comunale. La figura del sindaco era ibrida: definito dalla legge "capo dell'amministrazione comunale e ufficiale del Governo", era sia il rappresentante della comunità locale che del Governo centrale. Non veniva eletto dai concittadini, ma nominato per decreto regio fra i consiglieri comunali, scelto – su proposta del prefetto – dal Ministero dell'Interno.

liberale, sia per la Destra che per la Sinistra, una questione aperta: furono diversi e numerosi i progetti di riforma presentati al Parlamento, progetti che, almeno in un primo momento, si preoccupavano tutti del problema della lentezza dei processi e della retribuzione dei magistrati, ai quali si pensava potesse darsi risposta col migliorare l'organizzazione territoriale delle sedi giudiziarie e col diminuire numericamente l'organico<sup>23</sup>.

Le uniche proposte che ebbero un esito positivo, durante il primo quindicennio di vita del Regno, furono due decreti del ministro Vigliani: il primo dei quali, il regio decreto 3 ottobre 1873, n. 1595, modificò alcuni articoli dell'ordinamento del 1865 relativi a nomine, promozioni e trasferimenti dei funzionari dell'alta magistratura; il secondo, la legge 23 dicembre 1875, n. 2839, stabilì che la nomina dei pretori venisse concessa oltre che ai vice-pretori dopo due anni di esercizio, anche ai laureati in legge dopo tre anni di pratica forense e ai procuratori ed ai notai dopo quattro anni di attività (ciò per rispondere alle preoccupazioni della mancanza del personale necessario a coprire i posti di pretore).

È appunto in corrispondenza con i dibattiti che costituirono preliminare dei progetti Vigliani che si sviluppa il secondo dei "momenti di crisi" del Tribunale di Urbino.

Ce ne viene a documentare alcuni passaggi un opuscolo di pagine rigide e copertina di carta leggera beige: è ampio di piatto, ma stretto di pagine (cm. 22 x 31, di otto pagine in tutto), *stampato a Urbino, Tipografia del Metauro, 1872*, e corredato di una bella mappa della provincia (*Milano, dal Dr. Francesco Vallardi, tipografo-editore*) che porta indicazione dei capoluoghi di circondario, dei capoluoghi di mandamento, dei comuni, appodati e annessi.

Infatti nel 1872 il sindaco di Urbino ing. Ercole Salmi, preoccupato dalle

---

<sup>23</sup> Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari 1998, p. 118. Sui progetti di riforma dell'ordinamento giudiziario dei primi trenta anni del Regno si veda A. VITTORIA, *Governo e sistema giudiziario nell'Italia unita (1860 - 1890)*, Napoli 2007, *passim*; si veda anche P. SARACENO, *Retribuzione e condizioni economiche dei magistrati italiani dall'unità alla grande guerra*, in *I magistrati italiani dall'unità al fascismo*, Roma 1988, pp. 241-252; e su tutto C. MELLONI, *Storia dell'amministrazione della giustizia in età liberale (1976-1914)*, p. 7 s. (tesi di dottorato): "successivamente oggetto di studio del legislatore divenne il sistema del reclutamento, della carriera e, sul finire del secolo, il problema dell'indipendenza e dell'autonomia rispetto al potere esecutivo".

voci provenienti da Roma circa la soppressione dei tribunali minori che sarebbe stata attuata con la nuova legge sulla riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, si rivolse alla locale Camera degli Avvocati e alla Camera dei Procuratori<sup>24</sup>, per avere un parere in merito alla vicenda. Ne è espressione il verbale del Consiglio Comunale datato 15 gennaio 1872 (presenti il sindaco ing. Ercole Salmi, e i consiglieri dott. Pompeo Natalucci, dott. Pompeo Gherardi, avv. Fulvio Viviani, sig. Placido Coen, dott. Ladislao Regini, prof. Torquato Cerquetti, dott. Natale Alippi, sig. Federico Alitti, sig. Giovanni Alippi):

*Il sig. Consigliere Cerquetti avuta la parola, prende argomento dal progetto di legge della nuova circoscrizione giudiziaria, presentato dal sig. Ministro di grazia e giustizia al parlamento, e chiede e vivamente raccomanda che si facciano tutte le pratiche possibili perché il nostro tribunale non abbia a rimanere soppresso. Vorrebbe che si compilasse una ragionata memoria, corredata di documenti pontifici, per dimostrare che nell'interesse della giustizia ed anche delle*

---

<sup>24</sup> Non era stata ancora emanata la Legge Professionale 8/6/1874 n. 1938 (cfr. M. MORELLO, P. DE CRESCENTINI, *L'Ordine degli Avvocati di Urbino* cit., p. 34 ss.), e dunque l'organizzazione del tribunale di Urbino era ancora quella dettata dall'Editto di Gregorio XVI del 17 dicembre 1834 che prevedeva una Camera di disciplina per i procuratori (§ 278. *I procuratori di ciascun tribunale civile e quelli di ciascun tribunale di appello avranno una camera di disciplina*) cui si attribuivano i compiti stabiliti al § 280 (§ 280. *Le attribuzioni della camera sono: 1° di vegliare alla buona condotta dei procuratori e dei loro sostituti, e d'impedire gli abusi nell'esercizio delle loro funzioni; 2° di prevenire e conciliare ogni disputa sulla restituzione dei documenti, e sulla tassa o pagamento di onorari e spese, e di manifestare il suo parere, quando non possa aver luogo la conciliazione; 3° di rilasciare agli aspiranti i certificati di idoneità e di buona condotta. Per assicurarsi della idoneità, la camera di disciplina potrà sottoporre il candidato ad un esame sopra i principali articoli di diritto e di procedura*). Una simile Camera invero non era stata prevista anche per gli avvocati, per i quali si prevedeva invece un Consiglio di disciplina solo presso i tribunali d'appello (cioè, ai sensi dei §§ 28-29 del Regolamento 5 ottobre 1831 le sole sedi di Bologna e Macerata): § 239. *Il ceto degli avvocati esercenti nella giurisdizione di ogni tribunale di appello è rappresentato da un consiglio di disciplina. § 240. Questo consiglio è incaricato specialmente di in vigilare: 1° affinché niuno degli individui addetti all'esercizio dell'avvocatura si allontani dai principi di probità e di delicatezza inerenti a questa nobile professione; 2° affinché nell'esercizio della medesima non vi siano abusi né a danno degli avvocati, né in pregiudizio dei loro clienti*). Tuttavia, analogamente a quanto avveniva per i procuratori, anche gli avvocati si organizzarono in una Camera presso ogni tribunale di prima istanza (cfr. A.M. GIOMARO, P. DE CRESCENTINI, *Breve traccia* cit., Appendici VII e X). Purtroppo nel trasferimento di tutto l'Archivio urbinato a Pesaro (su cui *infra*, p. 80 s.) tutta la documentazione più antica è andata persa: dai nomi che firmano la memoria si può argomentare che Presidente della Camera degli avvocati fosse Demetrio Gramantieri e della Camera dei procuratori Giuseppe Cozzi.

*finanze dello Stato, e per la condizione dei luoghi come per l'importanza delle popolazioni di questa parte montana della provincia, è una necessità il confermare qui in Urbino il Tribunale. Propone perciò che ad occuparsi di questo grave affare il Consiglio scelga, ed incarichi dal suo seno due legali, uno de' quali potrebb'essere il Sig. Avv. Vivarelli; e che l'incarico abbia ad estendersi anche a procurare che venga qui stabilita una sezione della Corte d'Assise.*

*Il sig. Consigliere Natalucci crederebbe che la proposta Cerquetti dovesse anche più allargarsi, e cioè non limitarsi a scrivere la memoria de qua, ma inviare a Roma persone pratiche e capaci, che appoggiate al Deputato del nostro Collegio e ad altre persone influenti, parlino, insistano, agiscano, e non tanto per le Assise (di cui esso Natalucci, quando ultimamente fu a Firenze per cose del Comune, ebbe occasione a conoscere le difficoltà che si affacciarono < sollevate > dal Ministero), quanto e più principalmente pel Tribunale. Egli poi troverebbe molto opportuno che la raccolta de' documenti e la compilazione della memoria o relazione venisse affidata o alla Camera de' procuratori o a quella degli avvocati presso il nostro Tribunale.*

*Il sig. Consigliere Gio. Alippi vorrebbe anzi che tutta la Curia fosse invitata ad interessarsene, e raccogliere d'ogni dove elementi e dati pontifici, atti a mettere in evidenza la ragione d'esistere del nostro tribunale. Ufficierebbe poi a tal uopo anche il sig. Presidente ed il sig. Procuratore del Re.*

*Aderendo in massimo alle preaccennate proposte tutti gli altri Sigg. Adunati, il Sig. Sindaco riassume la sostanza della discussione, e la formula di comune consentimento come segue:*

*Si scriva tanto al Sig. Presidente della Camera degli Avvocati quanto a quello della Camera dei procuratori presso il nostro Tribunale, pregandoli a darsi subito il pensiero di raccogliere tutti i dati pontifici ed ogni altro relativo elemento e di redigere una circostanziata e dettagliata relazione, d'onde resti comprovata non solo l'utilità ma anche la necessità per la buona e spedita amministrazione della giustizia e nell'interesse economico delle finanze dello Stato, mantenere il tribunale in questo capoluogo del circondario montano della provincia.*

*Si mette poi all'ordine del giorno, per allora che si tratterà del Bilancio delle spese del Tribunale, la proposta di nominare una deputazione da mandarsi a Roma ...<sup>25</sup>*

La Curia così sollecitata affidò la stesura della Memoria a Demetrio

---

<sup>25</sup> Archivio di Stato, Sezione di Urbino, *Risoluzioni del Consiglio Comunale* 17 (anno 1869-1872), p. 501 s.

Gramantieri e Giuseppe Cozzi, che evidentemente erano i presidenti della Camera degli avvocati e della Camera dei procuratori, i quali firmano la relazione insieme al consigliere Giovanni Alippi: “Dietro invito di V.S. veniamo a presentarle alcune considerazioni relative a questo Tribunale Civile e Correzionale, a ciò deputati dal Collegio degli Avvocati e de’ Procuratori; in nome de’ quali anzitutto dobbiamo significare la compiacenza provata nell’iscorgere che il Consiglio patrio<sup>26</sup>, penetrato degl’interessi della Città e del Circondario pertinenti all’amministrazione della giustizia, abbia trovato degno della sua sollecitudine lo esaminare se questo Tribunale corra verun pericolo nella progettata circoscrizione giudiziaria”.

I protagonisti di questo momento della vicenda sono dunque due professori universitari, gli avvocati Demetrio Gramantieri<sup>27</sup> e Giusep-

---

<sup>26</sup> Questo “Consiglio patrio”, che ha sollecitato l’iniziativa del sindaco in quanto avrebbe “trovato degno della sua sollecitudine lo esaminare se questo Tribunale corra verun pericolo nella progettata circoscrizione giudiziaria”, è evidentemente il Consiglio Comunale, in quanto Consiglio della città “patria”.

<sup>27</sup> Poche parole ancora sui protagonisti di questa vicenda.

Demetrio Gramantieri era nato ad Alfonsine (RA); laureatosi a Bologna nel 1866; nella facoltà di Giurisprudenza, era venuto ad insegnare filosofia della storia, passato poi a introduzione generale alle scienze giuridiche, a filosofia del diritto, a diritto costituzionale che tenne fino al 1894 quando fu collocato a riposo. Morì nel 1921. “Ricorderò – scrive il rettore Antonio Vanni nella sua Relazione pronunciata il 12 novembre 1922 – ricorderò il potente ingegno, la forte tempra di filosofo, ... Ricorderò la valentia acquistata nell’esercizio della professione forense, la profonda dottrina nel campo del diritto penale, i successi riportati e la fama conquistatasi come difensore di cause criminali. Ricorderò i molteplici uffici pubblici da lui tenuti con mano ferma, con tenacia di propositi, con alacre attività, e cioè uffici municipali, quali le cariche di Consigliere comunale, di Assessore, di Pro-Sindaco di questa città, e uffici di Istituti d’istruzione, quali soprattutto quello di Rettore di questa Università nel biennio 1890-92, e quello di Presidente del R. Istituto di Belle Arti delle Marche, prima verso il 1890 e poi dal 1918 al giorno della sua morte. Ricorderò infine l’opera d’insegnante ... nonché l’opera di forbito scrittore sempre ispirato da alti sentimenti d’italianità” (cfr. *Annuario della libera Università provinciale di Urbino*, a.a. 1903-1904, Urbino 1904, p. VIII ss.). C’è davvero tutto il Gramantieri in queste poche frasi, la sua ampia attività accademica sia didattica che amministrativa, tanto ampia che ci si sorprende che vi fosse spazio per altro. C’è il suo impegno politico cittadino, attivo, e quello scientifico, in particolare indirizzato ai problemi della scuola (si può citare fra gli altri la lettera al comm. conte Camillo Marcolini *Sulla soppressione delle università libere proposta dal professore F. Magni*, del 1878; il discorso inaugurale dell’a.a. 1892-93, *Sull’indirizzo degli studi in Italia*; e ancora *Della decadenza degli studi superiori: mali e rimedi*, del 1891; il discorso *Per la pubblica Mostra dei lavori degli alunni dell’Istituto di belle arti delle Marche nell’anno scolastico 1889-90*, del 1891; la conferenza tenuta in Fermo all’associazione degli impiegati e liberi professionisti nel 1904 su *La scuola*; la *Lettera aperta a Sua E. il Ministero della Pubblica Istruzione: pro se et jure*, anche del 1904). C’è la sua passione filosofica (basti citare nei

pe Cozzi<sup>28</sup>, il suddetto Consiglio Comunale, e in particolare il consi-

primi due anni del suo insegnamento urbinato le due prolusioni, la *Prolusione alla filosofia della storia*, del 1865, e la *Prolusione alla filosofia del diritto*, del 1866, o ancora, del 1867 il discorso *Della filosofia del diritto e delle attinenze sue colle altre scienze giuridiche*, o, del 1877, il *Saggio sui principj fondamentali del sapere*, nonché il suo *L'immortalità dell'anima*, del 1919. C'è (per non dire di altre propensioni dello spirito) la sua attività professionale (per cui si può citare la *Causa Marescotti-Marsili-Fornaciari in tema di giuspatronato* del 1897), ma anche il suo impegno in ambito di giurisdizione criminale rappresentato in particolare dai due Rapporti al Congresso Penitenziario Internazionale di San Pietroburgo del 1890 e di Parigi del 1895 (*Peut on admettre que certains criminels ou délinquants soient considérés comme incorrigibles, et dans le cas de l'affirmative, ques moyens pourraient être employés pour protéger la société contre cette catégorie de condamnés?* dove si sente l'eco delle teorie di Lombroso, e rispettivamente *Peut on admettre des peines privatives de liberté au cours des quelles le travail ne soit pas obligatoire? Le travail dans toutes les prisons n'est-il pas indispensable comme élément d'ordre, de préservation, de moralisation et d'hygiène?*).

<sup>28</sup> Giuseppe Cozzi era nato ad Urbisaglia (MC) nel 1936; dopo la laurea conseguita *ad honorem* presso l'Università di Macerata aveva iniziato colà una sua attività accademica per transitare subito, nel 1863, all'Università di Urbino, vincitore di un triplice concorso su Introduzione alle scienze giuridiche e politico-amministrative, su Istituzioni di diritto romano e su Diritto canonico tenutosi a Bologna davanti a separate Commissioni. Il suo insegnamento a Urbino ("Introduzione alle scienze giuridiche" che dal 1867 divenne "Diritto civile patrio", "Istituzioni di diritto romano", "Procedura civile" per i due anni 1883 e 1884, e "Istituzioni di diritto civile") si chiuse nel 1894 quando il Cozzi si ritirò per motivi di salute. Fu Preside della Facoltà di Giurisprudenza e membro del Consiglio di Reggenza. La morte sopravvenne nell'ottobre del 1903, e fu solennemente celebrata a Urbino: "L'uomo di cui parlo – voi lo intendete, o Signori, – era l'Avvocato Cavaliere Giuseppe Cozzi, già professore ordinario per 30 anni, poi da otto anni professore emerito"; così il rettore Antonio Vanni nella sua relazione annuale (cfr. *Annuario della libera Università provinciale di Urbino*, a.a. 1903-1904, Urbino 1904, p. VIII ss.); e prosegue (per la parte che qui interessa): "... al foro il prof. Cozzi si trovò facilmente attratto poco dopo la sua venuta in Urbino; anzi la professione forense divenne un campo di grande attività per lui, ed ei vi attese con grande solerzia e perizia ed anche con notevole successo, emulando ben presto i migliori avvocati della città e della provincia e meritando eziandio di coprire per molti anni l'ufficio di Presidente dell'Ordine degli Avvocati di questo Circondario [...] le memorie ed allegazioni forensi dovute alla sua penna sono innumerevoli, e solo di quelle stampate si potrebbero formare parecchi volumi. La più parte di esse si fanno apprezzare per la molta dottrina, specialmente romanistica, ed alcune costituiscono vere monografie sopra importanti argomenti". Il suo nome ricorre, talora *ad adiuvandum*, talora in opposizione, nelle *Difese e lettere legali* di Secondo Meriggioli (cfr. A.M. GIOMARO, *Atti e difese forensi nel Tribunale urbinato dell'Ottocento*, in *Breve traccia per una storia dell'avvocatura urbinata* cit., p. 176 ss.), che gli fu collega sia nell'accademia che nel foro. Il catalogo SBN documenta due testi a suo mone, l'uno del 1889, *Nella causa trattata con rito sommario promossa dal sig. Domenico Gozi contro il sig. Palamede Malpeli, Marianna Malpeli in Nicoletti Luigi e Giuseppina Malpeli in Alberghetti Pio: comparsa conclusionale nell'interesse dell'attore Prof. Domenico Gozi*, dinanzi al R. Tribunale civile di Urbino (Urbino, Tip. della Cappella, 1889), e l'altra del 1899, *Nelle cause civili sommarie*

gliere Giovanni Alippi<sup>29</sup>, e il sindaco Ercole Salmi<sup>30</sup>.

*riunite, promossa la prima da Ruspoli don Emanuele, principe di Suasa ... contro Mercuri Augusto ed Adello ..., la seconda promossa da Mercuri Augusto ed Adello ... contro Ruspoli don Emanuele ...: comparsa conclusionale* [Giuseppe Cozzi ... et al.] (Urbino, Tip. della Cappella, 1899). Va segnalata qui infine la considerazione pubblica che il Cozzi godette in Urbino, che lo portò a ricoprire diverse cariche, nel Consiglio comunale, nella Giunta, all'Asilo d'Infanzia, "o per voto popolare o per nomina di autorità" segnalandosi "per operosità coscienziosa, per probità specchiata, per tatto pratico".

<sup>29</sup> Poco possiamo dire di questo Giovanni Alippi. Il nome risulta associato in qualche modo a quello di Ercole Salmi nel 1842 per il fatto che risulta fra gli interpreti di un "*Roberto Dévéreux: melodramma tragico in tre atti*: da rappresentarsi in Urbino nel Teatro de' Nobili signori Pascolini durante il carnevale 1842-43, dedicato alla chiarissima signora Anna Viviani Salmi urbinata" (così si legge nel titolo del libretto d'opera pubblicato a "Urbino: Co' Tipi dalla Ven. Capp. del S. Sacramento per Giusepppe Brunetti, 1842", su musica di Gaetano Donizetti. Lo sappiamo inoltre padre di quel Tito Alippi (nato a Urbino nel 1870) che fu uno dei più importanti studiosi italiani dei fenomeni tellurici [si può ricordare qui per attinenza territoriale soltanto *I bonniti del M. Nerone*, in *Bollettino della Società sismologica italiana* 8 (1902/1903), pp. 229-236 e *Bonniti e bombiti sull'alto Appennino marchigiano, in relazione coi fenomeni sismici della regione (Fisica terrestre)*, in *Bollettino* cit. 9 (1903/1904), pp. 99-114] e fisico e meteorologo di fama che ha lasciato un segno nei molti luoghi in cui ha portato il suo insegnamento (si veda la voce "Alippi, Tito" nel *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 34, 1988; di questo aspetto della sua ricerca e produzione scientifica ricordiamo soltanto *Di un'anormalità dei venti sull'alto versante dell'Adriatico rispetto alle depressioni invernali*, in *Bollettino bimensuale della Società meteorologica italiana*, XXXIII, 1916, pp. 33-37; *La previsione del tempo sul versante adriatico*, *ibid.*, XLVI, 1917, pp. 12-14; *La perturbazione atmosferica del 5 marzo 1926 sull'Adriatico*, in *Annali dell'Ufficio presagi*, III, 1929, pp. 163-169; *Meteorologia adriatica*, in *Coelum*, VI, 1936, pp. 165-171, e 188-191).

<sup>30</sup> La famiglia Salmi era originaria di Bologna. Il padre di Ercole Salmi, Giuseppe, era stato capitano dei cavalieri di Napoleone e, dopo Waterloo, era stato esiliato in Grecia: Ercole era nato dunque a Corfù, e di lì trasferitosi a Urbino, per i suoi meriti quale ingegnere provinciale, e per essersi imparentato con nobili famiglie di detta città (aveva sposato Anna Viviani), il 1° febbraio 1841 ottenne di esser aggregato alla nobiltà cittadina "con tutta la discendenza in perpetuo". Ingegnere lo si ricorda in rapporto al teatro comunale di Gubbio (l'edificio originario, del 1738, fu parzialmente demolito nel 1846 per essere ricostruito in forma più ampia e decorosa), al teatro di Urbino (iniziato nel 1846 e inaugurato nel 1853, si deve, com'è noto, al suo "maestro", Vincenzo Ghinelli col quale il Salmi collaborava anche per il teatro di Gubbio), all'Orto Botanico dell'Università di Urbino (1848-51), al teatro di Urbania (progettato nel 1857 e inaugurato nel 1864), al Mulino di Pontevecchio a Colbordolo (su cui fece un'ampia relazione datata 1875). Ercole Salmi appare una figura di spicco in quella "piccola rivoluzione marchigiana" che attraversò anche Urbino nell'agosto 1860, mentre la spedizione dei Mille portava a compimento la liberazione del Mezzogiorno. Ai primi di settembre, costituita una Giunta di Governo e proclamato un Governo Nazionale, venivano istituite due commissioni provvisorie, una per provvedere al disbrigo degli affari comunali (e di questa fa parte il nostro insieme a Adamo Ramenghi, a Luigi Mazza, al professor Francesco Massaioli), l'altra per l'arruolamento della guardia cittadina, per il mantenimento dell'ordine pubblico e per la difesa della città (composta da

Il sindaco, “dato a stampa la [...] memoria”<sup>31</sup>, provvede ad inoltrarla a Roma.

Il sottoscritto, avendo, giusta la deliberazione del Consiglio Municipale, dato a stampa la presente memoria indirizzata al Municipio, *sulla necessità di conservare il Tribunale Civile e Correzionale in Urbino*, ne rassegna copia agli Onorevoli Signori Senatori e Deputati; e fa Loro vivissime istanze, perché, nella discussione del disegno di legge per modificazioni all'ordinamento giudiziario, vogliano compiacersi prendere in matura considerazione le circostanze e le ragioni in essa esposte, e fare che la conservazione del Tribunale stesso rimanga assicurata.

Urbino 4 maggio 1872.

**Ercole Salmi Sindaco**

**All' Illustrissimo Signor Sindaco**  
di Urbino

Dietro invito di V.S. veniamo a presentarle alcune considerazioni relative a questo Tribunale Civile e Correzionale, a ciò deputati dal Collegio degli Avvocati e de' Procuratori; in nome de' quali anzitutto dobbiamo significare la compiacenza provata nell'iscorgere che il Consiglio patrio, penetrato degl'interessi della Città e del Circondario pertinenti all'amministrazione della giustizia, abbia trovato degno della sua sollecitudine lo esaminare se questo Tribunale corra verun pericolo nella progettata circoscrizione giudiziaria.

Federico Giunchi, Romolo Corradi, Pompeo Natalucci). La prima amministrazione comunale, libera espressione della volontà popolare dopo il 1860, elegge Ercole Salmi sindaco della città (assessori erano Adamo Ramenghi, Luigi Mazza, Francesco Massaioli, l'avvocato Giambattista Vivarelli, Romolo Corradi, Filippo Grifoni; segretario il dottor Vincenzo Romani), confermando anche altre volte questa scelta.

<sup>31</sup> È l'“opuscolo” cui ho fatto cenno *supra*.

Primo nostro pensiero si fu di porre gli occhi sulla legge 2 aprile 1865, colla quale il Governo del Re venne autorizzato a provvedere alla circoscrizione giudiziaria, per ritrarne un criterio presuntivo delle basi della futura riforma. All'articolo 4° per appunto si legge: «sarà tenuto conto del numero degli affari che spedisce ciascuna Corte, Tribunale e Giudicatura; della popolazione sulla quale si esercita la loro giurisdizione, non che di quella della città di loro residenza; della maggiore o minore distanza fra le sedi giudiziarie, facilità di mezzi stradali di comunicazione, delle condizioni topografiche, e di altrettali criteri.» — Il poco intervallo di tempo che ci separa dal dì che queste massime ebbero la loro consecrazione dal potere legislativo; la intrinseca loro ragionevolezza, e l'affidamento che deesi nutrire non sieno mai per manomettersi, per grette e meschine vedute, i grandi e sereni interessi della giustizia, che è fondamento dei regni e delle politiche istituzioni, assicurano che questi principii saranno pure seguiti nel determinare la circoscrizione novella.

Non è certo alla rappresentanza di questa città che abbiasi a richiamare i titoli pei quali gode tanta e sì meritata rinomanza fra le genti civili: come tra le città italiane sia delle antiche (in fatti si legge che fu edificata da cento anni intorno dopo la fondazione di Roma; e il celebre concittadino B. Baldi non dubitò di affermare esser facile e verisimil cosa che ella sia di molto più antica origine); e di lei facciamo onorata ricordanza, fra gli altri, Terenzio Varrone, M. Tullio, Valerio Massimo, Plinio e Cornelio Tacito. — Nè uopo è rammemorare come ai tempi delle fazioni italiane Urbino venisse in signoria di que' di Montefeltro; e spenta la stirpe illustre di questi, passasse di poi ai Della Rovere. E chi non sa come nell'epoca onde parliamo essa, e pel numero dei valentuomini che grandeggiarono nelle scienze, nelle lettere e nelle arti di ogni guisa, e per opera de' suoi principii e de' suoi cittadini resa di ogni arte più colta e più necessaria all'uso e all'ornamento delle repubbliche ristoratrice e maestra, emulasse lo splendore e la gloria di qual città è più famosa tra le antiche e le moderne? E si fu appunto in codesta splendidissima epoca che Guidobaldo I volendo stabilire un Tribunale civile, istituiva un Collegio di tredici sapienti, a effetto che questi trattare potessero e decidere con formale giudizio nella seconda e terza istanza tutte e ciascuna causa ecclesiastica non meno che profana o mista del proprio Stato. Non andò guari poi che l'alta dottrina e

la legge 2 aprile 1865,  
art. 4

la reputazione in che sì nobile Collegio sali per la sapienza delle sue decisioni, gli ebbero meritata la facoltà di conferire la laurea dottorale in Giurisprudenza. Nè l'essere stata appresso, per la estinzione della linea dei suoi Duchi, la città devoluta ed incorporata al dominio ecclesiastico, le tolse lustro ed importanza. Essa fu sempre sede prediletta degli studii; e, centro a vasto territorio su queste pendici dell'Apennino, ritenne non meno il proprio Tribunale, la propria Università e la sua famosa Accademia. Ora, se hassi pure a riguardare alla città dove il Tribunale esiste, chi potrà contendere ad Urbino che le spetti di conservare quello che ora vi ha sede?

Che se ciò sarebbe dovuto alle sue tante e sì preclare vetuste e recenti benemerenzze verso le scienze, le lettere e le arti; ben più è da riconoscere la utilità di mantenervi il corpo giudicante, per la sua centralità rispetto alla parte montana, incline per comunanza di storia e di fortune, e stretta per la natura dei luoghi a far capo ad Urbino: laddove (è pur d'uopo notarlo) Pesaro congiunta all'una ed all'altra parte del territorio marittimo mediante la strada di ferro, è, a cagione della distanza, come dissepata dal territorio di cui Urbino è centro. Sicché qui è la giustizia più facile e più pronta; grande la economia delle spese a cagione delle più brevi distanze; più immediato e più efficace l'esempio della pena.

Appresso, se si risguardi a tutto il circostante territorio, sparso di città ragguardevoli dove hanno sede ben otto Preture assai distanti tra loro, come pure da Urbino <sup>(32)</sup> (Pe-

il territorio del Circondario di Urbino comprende 8 Preture (Pesaro 4 soltanto)

<sup>32</sup> *Cagli* dista da Urbino chil. 34.18; *Fossombrone* 18.96; *Maceratafeltria* 34.87; *Urbania* 18.84; *S. Angelo in Vado* 29.04; *S. Leo* 55.41; *S. Agatafeltria* 61.02; *Pennabilli* 53.47. Da qui prosegue una N.d.r.: È la situazione determinatasi all'indomani dell'unità d'Italia. Nel 1860, appunto, il circondario di Urbino comprendeva, oltre a Urbino, altri 8 mandamenti (Cagli, Fossombrone, Macerata Feltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, Sant'Angelo in Vado, San Leo, Urbania e Urbino) e 47 comuni complessivi. In particolare, il mandamento di Urbino comprendeva i comuni di Auditore, Colbordolo, Fermignano, Montecalvo, Montefabbri (soppresso nel 1869 e aggregato ai comune di Colbordolo e Montelabbate), Monteguiduccio (soppresso nel 1868 e aggregato al comune di Montefelcino), Petriano, Tavoleto, Urbino.

saro ne novera solo quattro, due delle quali a non grande intervallo dal Capoluogo); e che Urbino dista da Pesaro oltre trentasei chilometri e vi si accede per istrada erta e difficile (*l'altitudine* di Urbino è di metri 450): si parrà chiaramente che non pure sotto l'aspetto morale ma eziandio sotto l'aspetto economico si conviene che Urbino perduri ad accogliere nel suo grembo il Tribunale Civile. A questo effetto basti accennare che nell'ultimo triennio 1869-70-71 furono qui esaminati ben 3199 testimonii pe' quali si ebbe la spesa di sole L. 31,840,85. Ora, è ovvio il comprendere che se ai medesimi fosse stato necessario discendere al lembo estremo della Provincia, a Pesaro, la spesa sarebbe quasi di altrettanto cresciuta. Similmente, le spese per indennità di trasferta giudiziaria non superarono le L. 14, 867. Pongasi per contro che gli accessi avessero avuto luogo da Pesaro che bagna il mare, su su insino agli ultimi lembi di questo Circondario: oltre la ritardata e mal sicura opera della giustizia per l'accertamento dei corpi di reato e simili, sarebbe occorsa una spesa a più doppi maggiore. E aggiungasi che l'ufficio d'Istruzione, retto da un magistrato intelligente quanto solerte, fornisce la più parte delle cause che vanno ad essere agitate dinanzi al Circolo dell'Assisie in Pesaro. Ben *settanta* furono in fatti nello scorso anno i procedimenti inviati alla Procura Generale; come non meno di *seicentotredici* furono i procedimenti a cui pose mano. Oltre ciò di più in più si aumenta il numero delle sentenze da questo Tribunale pronunziate, in materia penale segnatamente: che nell'ultimo triennio salirono a *cinquecentocinquantasei* con successivo incremento; essendo nel 1869 state *centottantuna*, laddove nel 1871 ben *duecentosedici*. Lo stesso delle sentenze pronunziate in materia civile, che furono nel 1869 *ottantaquattro*, ed *ottantanove* nel 1871. Nel quale ultimo triennio non vuolsi dimenticare che vennero pronunziati *trecentoventicinque* decreti di volontaria giurisdizione; *sesantasei* sentenze relative allo stato civile, non che *millecentoventisei* ordinanze di mano-regia. Onde si ha ragione di affermare che se dai dati statistici già pubblicati risulta che le sentenze dell'ultimo quinquennio, dal 1865 al 1869 in materia civile, e <dal> 1866 al 1870 in materia penale, furono per Pesaro duecentoventi e per Urbino *duecentocinquantuna*; e poichè il 1871 diede ad Urbino un aumento sull'anno antecedente di ben *settantadue* sentenze: è per sè

le comunicazioni sono difficili essendo territorio montano

l'attività del Tribunale è densa: "nell'ultimo triennio 1869-70-71 furono qui esaminati ben 3199 testimonii pe' quali si ebbe la spesa di sole L. 31,840,85". se tutto fosse a Pesaro: spese maggiori e ritardata giustizia; molte cause vanno da Urbino a Pesaro ("al Circolo dell'Assisie")

numero dei procedimenti, delle sentenze penali, delle civili, decreti di volontaria giurisdizione, ordinanze di mano-regia

il lavoro del Tribunale di Urbino è aumentato dal 1869 al 1871 (confronto con Pesaro)

evidente che il Circondario di Urbino offre maggior copia di lavoro giuridico al suo Tribunale che quello di Pesaro. Fatto, questo, non accidentale ma necessario a cagione appunto della sua postura: anzi è da prevedere che lo svincolo delle proprietà derivato dalle nuove leggi, dando viemaggior impulso e movimento agli affari, recherà non piccolo incremento di cause. Del pari, siccome andrà ancor molto prima che la lenta opera dell'istruzione e della educazione, penetrando nelle infime classi sparse per le campagne, ponga freno e dia più convenevole indirizzo alle passioni; così non è da confidare sia per scemare, sì è più presto da ritenere sia per crescere il numero delle cause penali. E già la statistica ne fa fede. Sicché torna agl'interessi della giustizia che qui si adempia il ministero penale, perchè maggiore e più salutare influenza esercita la repressione dei reati sull'animo di queste popolazioni.

Scarso adunque non è il lavoro del Tribunale di Urbino, la cui giurisdizione potrebbe e dovrebbe anzi essere ampliata. Sopprimerlo, per tutto incentrare a Pesaro, oltre offendere alla natura delle cose, sarebbe insieme ingiusto e dannoso: ingiusto perchè qui gli affari sono in maggior numero che colà: dannoso sia sotto l'aspetto morale che economico, perchè al disbrigo di cotanta materia occorrerebbe un numero di funzionarii proporzionato al conseguente aumento degli affari; ed oltre ciò far percorrere tutta la distanza che separa questi monti dal mare a sì gran numero di testimonii, con aggravio di spese per l'erario e pei cittadini, e con più lungo disagio. Giustamente perciò (e torna all'uopo nostro) nel sunto dei motivi del progetto di legge per modificazioni all'ordinamento giudiziario, testé presentato al Senato, è detto; «Non era poi possibile prendere per norma un minimo di affari e di popolazione, non consentendolo la grande diversità delle condizioni topografiche, alle quali è necessario avere specialissimo riguardo».

Or bene, questo riguardo è certamente debito ad Urbino per la sua postura geografica. Ciò ben s'intese eziandio al tempo della fortuna del primo Bonaparte: che quando con Decreto 2 maggio 1808 la Provincia fu unita al Regno d'Italia, sotto nome di *Dipartimento del Metauro*, si volle conservato ad Urbino il proprio Tribunale di 1<sup>a</sup> istanza. Così non è da omettere (chi amasse altro raffronto) che questo Tribunale estende la sua giurisdizione sopra un terri-

previsione che il numero delle cause crescerà sia in ambito civile per "lo svincolo delle proprietà derivato dalle nuove leggi", sia penale dove è "lenta" l'opera dell'istruzione e della educazione"

incentrare tutto a Pesaro "sarebbe insieme ingiusto e dannoso": occorrerebbero più funzionari e più spese per coprire le distanze dall'entroterra

dalla legge

anche Napoleone col suo Decreto 2 maggio 1808 conservò ad Urbino il suo Tribunale di 1<sup>o</sup> istanza il territorio del Tribunale di Urbino, "territorio aspro ed amplissimo", riguarda 102864 abitanti: confronto con Pesaro e altri 60 Tribunali minori

torio di 102864 abitanti, territorio aspro ed amplissimo, lad-dove quel di Pesaro sopra 99704; e come ben 60 Tribunali abbiano giurisdizione sopra una popolazione minore, da S. Miniato che ne conta 102299 insino a Portoferraio che ne ha soli 20340.

«La soppressione dei Tribunali (così nei motivi del progetto di legge testè ricordato) pare richiesta ancora dall'interesse morale della magistratura, poiché in quei piccoli centri non di rado avviene che i funzionari perdano l'abitudine allo studio ed al lavoro, e si rendano poco atti a cariche maggiori». Per vero questo interesse morale della magistratura, per quel che tocca ad Urbino non si manifesta: perchè Urbino è città pacifica di studii; ha anzi una Università fornita di una completa facoltà legale, dove si attende con amore allo studio delle leggi e del diritto. Sicché qui si fa sentire più forte anche nel magistrato il bisogno e il dovere dello studio e del lavoro, ove a ciò sia disposto. E, se fosse lecito, avrebbesi a soggiungere che a ciò influirebbe pure il trovarsi qui un Collegio di Avvocati e Procuratori nè sfornito di intelligenza, nè trascurante degli obblighi che il nobile ufficio della difesa impone. Adunque la magistratura non si guasta in questo ambiente; e potrebbe, sapendo e volendo, migliorarsi. Che se una indagine accadesse di fare al proposito, certo più opportuna questa sarebbe: di sapere cioè se qui il Corpo giudicante sia sempre stato all'altezza del compito che la legge gli affida, per la tutela dei diritti e degl'interessi non meno della società che dei cittadini. E poiché di sopra si è toccato come questa Università venisse ingenerata dal Collegio dei Dottori ond'era allora costituito il Tribunale civile, non è da pretermettere che non ogni legame fra i due distinti istituti si è infranto: che la più parte degl'insegnanti si onora di appartenere alla Curia Urbinata; ed i giovani alunni della facoltà di giurisprudenza, in quella che attendono allo studio teorico delle leggi e del diritto, si ammaestrano insieme nella pratica del Foro: traendo il mag-gior prò dal sistema, consacrato dalle savie nostre istituzioni, della oralità dei dibattimenti.

Certo la S. V. non si aspetta da noi una completa esposizione delle varie potenti ragioni che favoriscono il mantenimento del Tribunale in Urbino: la civica rappresentanza non ha d'uopo di essere edotta su ciò. Le cose dette valga-

dalla legge: importanza dell'Università per dare stimolo al costante impegno di formazione e aggiornamento dei giudici; importanza del Collegio degli avvocati e procuratori

come fra Università e tribunale vi sia continuo scambio di cultura

ci sarebbero molte altre ragioni che già ben conosce l'amministrazione municipale

no soltanto a rafforzare il Consiglio nel proposito di far sentire a cui spetta i motivi pei quali questa città, sì benemerita delle presenti sorti italiane, crede e spera che la nuova circoscrizione giudiziaria non recherà nocimento ai suoi interessi legittimi, non meno che a quelli del Circondario; i quali concordano pienamente sia coi fini della giustizia, sia cogli interessi generali dell'amministrazione e dello Stato. Le parole con cui termina il sunto dei motivi del progetto già sopra citato, ne affidano bastantemente: «È a sperare che operata con queste norme e cautele, la riforma delle circoscrizioni non produrrà il temuto malcontento; e oltre ad essere vantaggiosa per l'amministrazione della giustizia e per le finanze dello Stato, non nuocerà a nessun legittimo interesse».

Troppo legittimi essendo gl'interessi pei quali Urbino reclama il mantenimento del Tribunale, non le si darà adunque cagione di legittimo malcontento. Forse anche potrebbe, com'è detto, ottenere un ampliamento della sua giurisdizione territoriale, per la quale avvantaggiandosi l'amministrazione della giustizia verrebbe la città nostra a riacquistare il posto che natura le assegna in mezzo a questo territorio montano. Essa non chiede privilegi; non addimanda il premio de' molti servigi resi al risorgimento italiano. Del resto non è da Roma, che fu fatta una terza volta immortale dal genio di Raffaello, che possa venirle ora ingiustizia ed ingiuria. Se la riforma sarà saggia, atta a corroborare la disciplina, l'ordine, il rispetto per l'autorità delle leggi e del Governo, il Tribunale di Urbino non verrà abbattuto.

Urbino 4 febbraio 1872.

LA COMMISSIONE  
GRAMANTIERI prof. DEMETRIO  
COZZI prof. GIUSEPPE  
ALIPPI GIOVANNI

dalla legge

al contrario: richiesta di ampliamento del Circondario (fatta due volte, questa è la seconda)

altrimenti (a contrario): non ci sarebbe saggezza, giustizia, disciplina, ordine, rispetto dell'autorità

Il documento qui riportato si pone centrale nella vicenda, che costituisce il secondo dei "momenti di crisi" cui si accennava circa la storia del Tribunale di Urbino; il quale risulta dunque scandito nelle seguenti tappe legislative.

- **1. 13 novembre 1859, n. 3781** - *Nuovo ordinamento giudiziario*
- **r.d. 6 dicembre 1865, n. 2626** - *Sull'ordinamento giudiziario*
- **r.d. 14 dicembre 1865, n. 2641** - *provvedimento di approvazione del Regolamento generale giudiziario*

- **r.d. 3 ottobre 1873, n. 1595** - provvedimento di modifica del Regolamento generale giudiziario
- **l. 25 gennaio 1888, n. 5174** - provvedimento di abolizione dei tribunali di commercio<sup>33</sup>

L'esito della vicenda si legge nel naufragio del secondo progetto De Falco<sup>34</sup>.

### 3.

La scansione legislativa del terzo “momento di crisi” è invece la seguente:

- **r.d. 14 dicembre 1921, n. 1978** - *Sull'ordinamento giudiziario*
- **r.d. 24 marzo 1923, n. 601** - *Riguardante la circoscrizione giudiziaria del Regno*
- **r.d. 24 marzo 1923, n. 602** - *provvedimento relativo alla circoscrizione giudiziaria*
- **r.d. 28 giugno 1923, n. 1361** - *provvedimento relativo alla circoscrizione giudiziaria*
- **r.d. 15 luglio 1923, n. 1562** - *Modalità e termini per la trasmissione degli archivi delle cancellerie e norme relative al trasferimento e al servizio dei casellari giudiziari, in attuazione della nuova circoscrizione*
- **r.d.l. 2 dicembre 1923, n. 2686** - *Norme per la risoluzione delle controversie su diritti derivanti dal contratto di impiego privato*
- **r.d. 30 dicembre 1923, n. 2785** - *provvedimento relativo alla circoscrizione giudiziaria*

<sup>33</sup> L'abolizione dei tribunali di commercio (R.D. 25 gennaio 1888 n. 5174), considerati, in quanto tribunali speciali, sedi di antiche prerogative e di superati privilegi di casta, interessa marginalmente anche il Tribunale di Urbino per il conseguente ampliarsi della sua sfera di competenza sulle cause commerciali del territorio: queste, infatti, furono devolute ai tribunali civili e correzionali a partire dal 1° aprile del 1888 (cfr. L. 25 gennaio 1888, n. 5174: l'art. 5 stabiliva che “*il Governo del Re è autorizzato a ... modificare a tale scopo le piante organiche del personale giudiziario, aumentando il personale dei vice presidenti, dei giudici e delle cancellerie ...*”).

<sup>34</sup> Cfr. P. MAROVELLI, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano 1967, p. 87 ss., in part. p. 90. Trattandosi in Consiglio Comunale delle “*pratiche da farsi per ottenere una sessione del Circolo d'Assise in Urbino*”, in data 9 ottobre 1872 si legge che “*Il sig. Consigliere Gio. Alippi [...] dice poi che per riaprire le pratiche presso il Ministero, crede vevoli abbastanza le ragioni e le circostanze che furono svolte nella Memoria riguardante la circoscrizione del nostro Tribunale; Memoria compilata da una Commissione della Camera degli Avvocati e dei Procuratori, alla quale anche egli fece parte; e domanda anzi cosa se ne sia fatto e dove sia andata a finire. Il Sig. Consigliere Presidente gli risponde essersene fatta la ..... ed anche la distribuzione a tutti i Senatori del Regno; aspettandosi di farla ai Deputati sul punto che avranno da trattare della riforma giudiziaria*” [Archivio di Stato, Sezione di Urbino, *Risoluzioni del Consiglio Comunale* 18 (anno 1872-1873), p. 105].

- **r.d. 30 dicembre 1923, n. 2786** - *Testo unico delle disposizioni sull'ordinamento degli uffici giudiziari e del personale della magistratura*
- **r.d. 26 febbraio 1928, n. 471** - *Norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro*
- **r.d. 31 maggio 1928, n. 1320** - *provvedimento di modifica della circoscrizione giudiziaria*
- **r.d.l. 28 settembre 1933, n. 1282** - *Modificazioni alla circoscrizione giudiziaria e alle piante organiche del personale degli uffici giudiziari del Regno*

Il primo governo Mussolini, costituito all'indomani della marcia su Roma e presentato alla Camera (da cui ottenne ampiamente la fiducia) il 16 novembre 1921, aveva promesso di "salvare l'Italia" non solo dalla sovversione "bolscevica"<sup>35</sup>, ma anche dalla crisi economica e dal debito pubblico<sup>36</sup>. Per affrontare queste "imprese" Mussolini chiese i pieni poteri (avrebbe proceduto per decreti e non per leggi) e collocò al Ministero delle Finanze un docente di economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia, Alberto De Stefani. Il professore, convinto neoliberalista, aveva in più occasioni e articoli sviluppato la tesi secondo cui l'Italia aveva bisogno di una 'restaurazione finanziaria' da ottenersi con una 'smobilitazione amministrativa', cioè mediante un ridimensionamento del bilancio statale, con tagli all'apparato pubblico e con accorpamenti di strutture e di funzioni<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Si veda per esempio il discorso del 3 aprile 1921 ("Milano il 16 Febbraio assistette, fra lo sgomento e il terrore di una borghesia infiacchita e trepidante, ad una sfilata di 20 mila bolscevichi i quali, dopo aver inneggiato a Lenin dall'alto dei torrioni del castello, dissero che la rivoluzione bolscevica era imminente. Allora io uscii all'indomani con un articolo che fece una certa impressione anche ad alcuni amici. Era intitolato: 'Contro il ritorno della bestia trionfante'. Era un articolo in cui si diceva: noi siamo disposti a convertire le piazze delle città d'Italia in tante trincee munite di reticolati per vincere la nostra battaglia, per dare l'ultima battaglia contro questo nemico interno").

<sup>36</sup> Si veda per esempio il discorso del 16 novembre 1922, primo giorno di Mussolini come capo del Governo ("Le direttive di politica interna si riassumono in queste parole economia, lavoro, disciplina. Il problema finanziario è fondamentale: bisogna arrivare col la maggiore celerità possibile al pareggio del bilancio statale. Regime della lesina: utilizzazione intelligente delle spese: aiuto a tutte le forze produttive della Nazione").

<sup>37</sup> Fu ministro delle Finanze (dal 1922) assumendosi anche le funzioni del Tesoro (1923) nel governo Mussolini, e tale rimase fino al 1925. In un quadro economico quanto mai difficile, la sua politica di liberalizzazione dell'economia e di riduzione delle spese si incentrò, con esiti positivi, sull'aumento delle imposte indirette a vantaggio di quelle dirette, su un notevole impulso dato ai meccanismi produttivi e un alleggerimento del lavoro delle pubbliche amministrazioni, poste e ferrovie in particolare. Si cominciò dunque sopprimendo il Ministero del Tesoro, trasferendone i poteri al Ministero delle Finanze. E si giunse fino a parlare di soppressione dei piccoli comuni, giudicati incapaci di svolgere i

Così, a partire dal 1921, si comincia a discutere nel Parlamento Italiano di un nuovo riassetto delle circoscrizioni giudiziarie, dell'abolizione dei tribunali circondariali, vale a dire quelli collocati in città non capoluogo di provincia, e delle preture mandamentali minori.

Il problema delle preture era particolarmente dibattuto.

Le preture derivavano da quelle "giudicature di polizia" che già nei decreti del 13 e 20 novembre 1859 erano considerate la struttura base dell'organizzazione giudiziaria del Regno sardo-piemontese e come tali (ma con la denominazione di preture appunto) erano state riconosciute dal R.D. 6 dicembre 1865, n. 2626 per il nuovo Regno d'Italia: il successivo R.D. 14 dicembre 1865, n. 2641 aveva delineato i criteri per il reclutamento separando nettamente la carriera dei pretori da quella dei giudici di tribunale.

Nel 1890 due disposizioni erano intervenute decisamente nella materia.

La legge 30 marzo 1890, n. 6702 aveva dato delega al Governo di "diminuire il numero delle preture esistenti" sulla base di precisi criteri [art. 2: "a) della qualità degli affari; b) della popolazione, del suo movimento in aumento o in diminuzione, e delle sue condizioni economiche e morali; c) della estensione territoriale e posizione topografica, delle distanze e dello stato delle comunicazioni; d) delle condizioni climatologiche, degli ordinari rapporti d'interesse, della comparativa importanza dei vari centri di popolazione, della importanza storica delle sedi e delle tradizioni locali"], disponendo così la soppressione di circa seicentocinquanta preture (che però concretamente avevano continuato a sussistere nel numero originario in quanto le sedi sopresse si erano trasformate in sezioni delle preture rimaste). E ancora il problema delle preture (della loro natura e del loro numero) aveva interessato variamente la legge 8 giugno 1890, n. 6878 che aveva riunito le carriere di pretore e giudice, facendo della pretura il primo gradino obbligato per ascendere alle funzioni giudiziarie superiori, come poi la legge 1311 del 10 dicembre 1912 (Finocchiaro Aprile), e il R.D. 14 dicembre 1921, n. 1978<sup>38</sup>.

---

compiti assegnati (che allora erano solo quelli demografici e poco altro). Per passare poi alla riorganizzazione geografica delle circoscrizioni.

<sup>38</sup> Ai fini che qui interessano (e cioè quelli dell'individuazione di criteri per la sopravvivenza delle sedi giudiziarie) la legge 1311 del 19 dicembre 1912 (Finocchiaro Aprile), che per altro verso rappresenta un ritorno al sistema del 1865 in quanto torna a distinguere nettamente la carriera di pretore da quella di giudice, distingue le preture (e conseguentemente i pretori) in quattro classi. Recita l'art. 8: "*Le preture sono ripartite in quattro classi. La prima classe è costituita dalle preture esistenti nei capoluoghi di provincia e nelle sedi delle Corti di appello e dei tribunali. Le altre tre classi saranno stabilite con*

Il R.D. 601/1923 venne ad unificare definitivamente la Corte di Cassazione nella sede di Roma (art. 1: *Le Corti di cassazione di Firenze, Napoli, Palermo e Torino, sono soppresse*), e a determinare “il numero e la sede delle Corti di appello e sezioni, dei tribunali e delle preture del Regno” (art. 2), disponendo per la zona “urbinata” la Corte d’appello ad Ancona, un unico tribunale, a Pesaro, e sette preture, a Cagli, Fano, Macerata Feltria, Mercatino Marecchia (poi Novafeltria), Pergola, Pesaro, Urbino. Il Tribunale di Urbino veniva dunque soppresso “forse per punire una città che restava comunque ostile al fascismo”<sup>39</sup>.

Scrivono De Crescentini che la minaccia della soppressione si era pesantemente avvertita “fin dall’anno precedente come dimostra l’allora Sindaco della città, l’avv. Antonio Baldeschi in una lettera apparsa nell’ambito di una polemica con le forze politiche antagoniste nelle pagine di un periodico locale di stampo liberale, ‘Il Gazzettino’ del 26 marzo 1922, in cui difendeva il proprio operato, ricordando l’attività svolta per tutelare le istituzioni cittadine, tra cui il Tribunale. In realtà la stampa locale non diede rilievo alla questione e solo ‘Il Gazzettino’ nel numero del primo settembre 1923 ricordava che ‘a seguito della riforma della Magistratura entrata in vigore il primo luglio u.s., Urbania aveva perso la Pretura’”<sup>40</sup>.

Ma se la stampa locale non fu allora particolarmente attenta, i disagi si

---

*decreto Reale tenuto conto: a) della popolazione del mandamento e delle sue condizioni economiche e morali; b) del numero degli affari nell’ultimo quinquennio”.*

Il regio decreto 14 dicembre 1921, n. 1978, riportandosi alla legge Zanardelli, ri-stabilisce il grado di pretore in un sistema di carriera unica e sopprime le sezioni di pretura, nuovamente istituite con regio decreto 24 marzo 1923, n. 601. Segue il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2785, che conserva il sistema della carriera unica. Ultimo da ricordare per questo periodo di tempo è il regio decreto legge 23 maggio 1924, n. 772, integrato dal regio decreto 27 novembre 1924, n. 2057, che dispone la riunione delle preture dei comuni, sedi di più mandamenti, e la loro composizione in un unico ufficio di pretura con competenza estesa sull’intera circoscrizione dei mandamenti. Tale normativa prevede inoltre la ripartizione delle preture in più sezioni penali e anche sezioni promiscue.

<sup>39</sup> Così ancora la DE CRESCENTINI, *op. ult. cit.*, p. 101. La pretura di Urbino venne a ricomprendere 12 comuni, e precisamente Auditore, Borgo Pace, Colbordolo, Fermignano, Mercatello, Montecalvo in Foglia, Peglio, Petriano, Sant’Angelo in Vado, Tavoletto, Urbania, Urbino.

<sup>40</sup> Cfr. P. DE CRESCENTINI, *Dai progetti e dalle proposte di riforma della legge 8 giugno 1874, n. 1938 alla normativa del 1926*, in M. Morello, P. De Crescentini, *L’Ordine degli Avvocati di Urbino fra passato, presente e futuro*, Torino 2008, p. 101 ss., e in part. p. 102.

manifestarono subito pesanti. È ben vero che in base all'art. 27 del Decreto 602 di attuazione gli avvocati e i procuratori del soppresso tribunale di Urbino si ritrovarono iscritti d'ufficio nell'albo professionale del tribunale di Pesaro cui dovevano afferire secondo la nuova circoscrizione; ma le ripercussioni della soppressione sull'attività professionale degli avvocati e procuratori "urbinati" furono di non poco conto, costringendo i singoli legali a spostare la residenza o il domicilio in Pesaro, a spostare, cioè, il centro gravitazionale della propria vita anche familiare. È ben vero che a norma dell'art. 28 dello stesso Decreto tutto l'Archivio, carte e fascicoli, del tribunale di Urbino fu trasferito nell'Archivio di Pesaro; ma lì si è perso, e con quelle carte si è persa la documentazione della continuità di un impegno forense che da secoli aveva gravitato sull'entroterra.

Il Tribunale fu riaperto dieci anni dopo, nel 1933. Il Comitato<sup>41</sup> continuava a sollecitare il Governo facendo leva soprattutto sulle caratteristiche del territorio e sulle difficoltà delle utenze costrette a lunghi e disagiati percorsi per raggiungere Pesaro. Il R.D.L. del 28 settembre 1933, n. 1282, portante le "modificazioni alla circoscrizione giudiziaria e alle piante organiche del personale degli Uffici giudiziari del Regno" ripristinava il Tribunale presso undici Comuni, e in particolare quelli di Alba, Ariano Irpino, Camerino, Fermo, Imperia, Isernia, Montepulciano, Monza, S. Angelo dei Lombardi, Urbino e Vigevano.

Nel Giornale d'Italia del 31 gennaio la Cronaca delle Marche riporta alla pagina 5 la descrizione de "L'inaugurazione del Tribunale di Urbino"

---

<sup>41</sup> L'art. 14 della legge professionale del 1926, nel disporre la soppressione degli Ordini e dei Collegi (il regolamento emanato con R.D. 1° luglio 1926 n. 1130 elevò ad unico rappresentante della classe forense il Sindacato Fascista che nel '33 avrebbe assorbito i compiti, custodia degli albi, disciplina, etc., già spettanti alle commissioni reali), recitava: "... Qualora i poteri del Direttorio <sc. del Sindacato> siano stati affidati al segretario o ad un commissario, ai sensi dell'art. 8, comma terzo, della legge 3 aprile 1926, n. 563, o dell'art. 30, comma secondo, del regio decreto 1° luglio 1926, n. 1130, le funzioni di cui alle lettere a) e d) [per cui "i Direttori ... a) esercitano le funzioni inerenti alla custodia degli albi professionali e dei registri dei praticanti e quelle relative al potere disciplinare nei confronti degli iscritti negli albi e registri medesimi; d) danno il parere sulla liquidazione degli onorari di avvocato nel caso preveduto dall'articolo 59 e negli altri casi in cui è richiesto a termini delle disposizioni vigenti"] sono esercitate da un Comitato presieduto dallo stesso segretario o commissario e composto di quattro membri, due avvocati e due procuratori, nominati dal Ministro delle corporazioni di concerto con il Ministro di grazia e giustizia tra i professionisti iscritti negli albi della circoscrizione del Tribunale. Il Comitato è composto di sei membri, tre avvocati e tre procuratori, qualora il numero complessivo degli iscritti negli albi anzidetti sia maggiore di duecento". Il Comitato di Urbino era costituito da

in cui si legge: “I vantaggi che Urbino ritrarrà dalla riottenuta sede del Tribunale sono numerosissimi, sia per le persone che dovranno qui stabilirsi, magistrati e avvocati, che per lo sviluppo commerciale che si accrescerà automaticamente col maggior traffico in conseguenza del maggior numero di persone che qui dovranno venire per i loro affari”.

Urbino riebbe dunque il suo tribunale. La circoscrizione di Urbino si componeva però di tre soli mandamenti, quello di Cagli, quello di Macerata Feltria e quello di Urbino, tutte sedi di Pretura, mentre Urbania e S. Angelo in Vado, un tempo mandamenti del circondario stesso e sedi anch'esse di Pretura, rimasero semplicemente sezioni staccate della Pretura di Urbino (come era previsto già nel decreto del 1923). Rispetto alla situazione precedente il 1923, veniva meno il mandamento di Mercatino Marecchia, oggi Novafeltria, creato con la revisione delle circoscrizioni giudiziarie del 1923 e comprendente i comuni di Casteldelci, Mercatino Marecchia, Pennabilli, S. Leo e Sant'Agata Feltria. Alla pretura di Urbino venivano aggregati anche i comuni di Fossombrone, S. Ippolito e Isola del Piano, che le disposizioni del 1923 avevano attribuito alla Pretura di Fano.

#### 4.

Poche considerazioni ancora, a schema<sup>42</sup>, sull'ultimo “periodo di crisi”, che tuttora stiamo vivendo.

- **anni 1980 ed oltre**

La questione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie comincia a destare qualche allarme nel Consiglio dell'Ordine di Urbino fin dal 1985, sotto la presidenza dell'avv. Renzetti. “Il problema della soppressione dei Tribunali minori non pare riguardare il Tribunale di Urbino, stanti le sue particolari caratteristiche quale centro del vasto territorio della provincia, con un circondario

---

<sup>42</sup> Trattandosi di vicende che rappresentano la lunga scia di quelle non ancora completamente definite non se ne può tracciare la “storia”. Basti qui, opportunamente rivisto, il prospetto schematico della situazione consegnato al Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Urbino avv. Luigi Ciancamerla che me lo aveva richiesto all'inizio dell'anno 2012. Naturalmente si omette qui la schematizzazione di quanto trattato nelle pagine precedenti. Su tutto si veda, comunque, la citata *Risoluzione* del 13 dicembre 2010 del CSM, e, per i riflessi su Urbino, l'altrettanto citato *L'Ordine degli avvocati di Urbino fra passato, presente e futuro*, di MORELLO e DE CRESCENTINI, p. 269 ss. (in part. il cap. V, cioè DE CRESCENTINI, *Problematiche relative alla riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie*).

che si estende per buona parte dell'Alto Montefeltro, stante la presenza della Libera Università degli studi con le facoltà di giurisprudenza, scienze politiche, economia e commercio, dell'Istituto superiore di applicazione forense, dell'associazione internazionale di diritto penale, degli uffici finanziari, della presenza del carcere di massima sicurezza a Fossombrone, quindi a pochi chilometri da Urbino, dell'approvazione del finanziamento del progetto di costruzione del nuovo carcere, stante infine la notevole mole di lavoro che il Tribunale svolge, senza tenere conto che l'attuale provincia di Pesaro e Urbino è stata creata con la fusione delle province di Urbino e Pesaro" (avv. Renzetti, seduta del 23 novembre 1985).

- **1988**

Il D.P.R. 11 settembre 1988, n. 449 pone definitivamente ed ufficialmente il Tribunale di Urbino tra quelli non provinciali: il timore di dover subire un accorpamento con gli uffici giudiziari di Pesaro si ripresenta vicino.

- **anni 1990: il progetto Vassalli**

il primo progetto che si è seriamente interessato del problema della razionalizzazione degli uffici giudiziari sul territorio italiano, nell'ottica di una riforma del processo civile da attuarsi con l'introduzione del giudice unico di primo grado, è quello presentato al Senato il **10 ottobre 1990 dal Ministro di grazia e giustizia, Giuliano Vassalli**, di concerto con il Ministro del Tesoro, Guido Carli, e della funzione pubblica, Remo Gaspari. Il disegno di legge, benché non approvato, costituisce tuttavia uno dei passaggi più significativi nell'ambito delle proposte di revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Dopo aver analizzato la disomogeneità della distribuzione delle sedi giudiziarie e l'inutilità degli interventi realizzati, la proposta introduceva una serie di criteri volti ad una razionalizzazione della distribuzione geografica delle sedi di Tribunale da realizzarsi con la soppressione degli uffici giudiziari la cui presenza sul territorio non aveva più alcuna giustificazione e che comportavano pertanto un costo amministrativo superiore al servizio reso. Il criterio fondamentale individuato dal progetto Vassalli per selezionare le sedi da sopprimere era quello della "dimensione standard ottimale" di un Tribunale, determinata sulla base dei carichi di lavoro di ciascuna sede giudiziaria, calcolati sui dati dei 5 anni precedenti e fissata su un organico variabile fra 8 e 20 magistrati.

- **anni 1990 e oltre: dopo il progetto Vassalli**

- il testo del disegno di legge Vassalli, non approvato, fu espressamente ripreso nella successiva legislatura e ripresentato alla Camera, su iniziativa del deputato socialista **Raffaele Mastrantuono, il 18 novembre 1992**. Partendo ancora una volta da riflessioni tese a sottolineare le problematiche inerenti alla distribuzione delle sedi giudiziarie, la proposta di legge aveva come scopo quello di creare uffici giudiziari tendenzialmente omogenei, sopprimendo e accorpan-

do quelli che non raggiungevano lo standard dimensionale minimo delle 8 unità fissate dal disegno di legge Vassalli, in quanto la loro permanenza era considerata antieconomica.

- il progetto, che avrebbe colpito dunque i Tribunali minori e in carenza di organico (tra cui rientrava quello di Urbino), non venne approvato, ma il testo venne espressamente ripreso nella successiva legislatura con il disegno di legge n. 953, presentato al Senato **il 10 maggio 1994, su iniziativa del sen. Nicola Mancino**, “recante disposizioni sull’istituzione del giudice unico di primo grado”. La proposta poneva infatti sulla carta una riforma dell’ordinamento giudiziario, che prevedeva la soppressione delle Preture con il trasferimento al Tribunale, quale giudice unico e monocratico di primo grado, delle competenze già attribuite al Pretore. La revisione delle circoscrizioni veniva considerata un presupposto necessario ai fini della riforma dell’ordinamento giudiziario, da attuarsi con lo strumento della legge delega e sulla base dei medesimi criteri già individuati nelle passate legislature.
- le linee guida per procedere ad una diversa distribuzione territoriale dei circondari contenute nella **risoluzione del CSM pubblicata il 25 maggio 1994** si presentavano abbastanza penalizzanti per i Tribunali minori. La risoluzione proponeva di mantenere come sede di Tribunale i capoluoghi di provincia, i centri siti in zone ad elevato indice di criminalità organizzata, i centri limitrofi ai cosiddetti “Tribunali metropolitani”, nonché i centri caratterizzati da un’elevata domanda di giustizia o da una particolare intensità dei servizi resi ad imprese e famiglie. L’indicazione di quattro criteri, quali *a*) il carico di lavoro disponibile per ciascuna struttura giudiziaria, *b*) le condizioni socio-economiche di ciascuna zona, *c*) la possibilità di collegamento tra gli uffici giudiziari e i centri da essa serviti, nonché *d*) la posizione strategica del presidio giudiziario rispetto al tasso di criminalità organizzata, lasciava comunque un margine di valutazione al Parlamento, al quale spettava la decisione finale su ogni eventuale soppressione.
- da rilevare la memoria, intitolata *Note del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e dei Procuratori di Urbino*, approvata dal Consiglio il 10 giugno 1995. Le motivazioni addotte dal Presidente avv. Baldeschi puntavano soprattutto a sottolineare la posizione particolare di Urbino, sia dal punto di vista storico che da quello geografico (particolarità che aveva per altro indotto il Consiglio dell’Ordine a non aderire, in passato, al Comitato per la difesa dei Tribunali minori, pur seguendone da vicino le iniziative):
  - la funzione di co-capoluogo di provincia (già in occasione dell’elaborazione del progetto di legge Vassalli, durante

l'assemblea straordinaria del 4 febbraio 1990, l'avv. Alessandro Santini, aveva proposto di sottolineare proprio il ruolo che Urbino aveva in seno alla Provincia, per evitare la chiusura degli uffici giudiziari della città feltresca);

- la singolare posizione geografica della città feltresca all'interno di un territorio quale quello del Montefeltro, definito “a macchia di leopardo”, ossia prevalentemente montuoso, impervio e privo di agili vie di comunicazione;
- il disagio della popolazione nel ricorso alla giustizia;
- l'eccessivo carico di lavoro che ne sarebbe derivato a Pesaro;
- la presenza dell'Università di Urbino e il forte legame della struttura giudiziaria con l'Ateneo della città, legame che, aveva origini antiche, risalendo al cinquecentesco Collegio dei Dottori, nato come organo giudicante e centro di studi giuridici;
- anzi – si diceva – non solo sarebbe giustificato il mantenimento del Tribunale, ma si potrebbe addirittura chiedere la restituzione del Mandamento di Novafeltria e l'aggregazione di quello di Pergola.

A corredo della memoria illustrativa predisposta dal Consiglio forense fu allegata un'ampia documentazione, le fonti legislative, una serie di cartine geografiche volte a mostrare l'ampiezza del circondario, nonché le risultanze delle indagini demografiche condotte dai membri dell'Ordine. Vennero inoltre accluse due delibere, una del Consiglio comunale e una del Consiglio provinciale, quest'ultima datata 20 gennaio 1995, con le quali le Autorità politiche locali esprimevano una viva protesta per la futura sorte del Tribunale feltresco, ribadendo le medesime ragioni addotte dall'Ordine.

• **anni 2000 e oltre: altri progetti**

- l'idea originaria di procedere alla redistribuzione delle sedi giudiziarie contestualmente all'istituzione del giudice unico di primo grado (D.Lgs. del 19 febbraio 1998, n. 51) venne abbandonata: infatti il D.D.L. 2776, presentato al Senato **il 24 settembre 1997, disponeva la delega al Governo per la sola revisione delle circoscrizioni giudiziarie**, dettando le linee guida di una nuova riforma che, riprendendo ancora una volta i criteri elaborati in precedenza, partiva dal calcolo del carico effettivo di ciascun ufficio e individuava la dimensione ottimale di ciascun Tribunale fissando in 15 giudici l'organico minimo e in 70/80 quello massimo. A questo criterio, per la prima volta, si aggiungeva l'ipotesi di far coincidere il circondario con la Provincia.
- **Nel 2002 si cercò nuovamente di mettere mano al problema, nel-**

**P'ambito della più generale riforma dell'Ordinamento giudiziario, di cui al D.D.L. 1296** presentato al Senato dal Ministro della giustizia Castelli. Il progetto prevedeva all'art. 8 una revisione delle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari, da attuarsi attraverso la ridefinizione dei confini sia dei distretti di Corte d'Appello, sia dei circondari di Tribunale, sia, infine, degli uffici del giudice di pace.

- Il 15 maggio dello stesso anno il sen. Elvio Fassone presentò a sua volta un disegno di legge specificamente dedicato al problema, recante la “Delega al Governo per la revisione e la razionalizzazione delle sedi e degli uffici giudiziari”, ritenendo che difficilmente il progetto di legge Castelli avrebbe potuto realizzarsi. **Il D.D.L. Fassone** in realtà non si discostava molto dalle precedenti proposte di legge: era infatti prevista anche in questo caso la soppressione di quei Tribunali che non avessero raggiunto l'organico minimo di 15-20 magistrati, anche se si stabiliva espressamente che l'applicazione di tale criterio, per quanto fondamentale, non potesse avvenire in maniera prettamente matematica, col rischio di chiudere sedi giudiziarie necessarie per un buon funzionamento della giustizia. Anche in questo caso si ritenne opportuno far coincidere il circondario con la provincia, sopprimendo pertanto gli uffici giudiziari sub provinciali e anche quelli provinciali il cui organico non avesse giustificato la presenza di almeno 15 giudici<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Su tutto si veda la Relazione di G. COSTANTINO, *La revisione delle circoscrizioni giudiziarie*, all'Incontro di studio dell'Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile “*Le novità in materia di Ordinamento Giudiziario*” che si è tenuto a Bologna il 19 ottobre 2012. Come immediato precedente della riforma attuale il Costantino pone

- la l. 21 novembre 1991, n. 374, inoltre, fu soppresso il giudice conciliatore, che aveva sede in ogni comune, e fu istituito il giudice di pace; le sedi degli uffici del nuovo organo giudicante furono indicate in quelle delle preture mandamentali, soppresse qualche anno prima.

- la legge 30/1989 (“seguita dal d.l. 15 maggio 1989, n. 173, conv. in l. 11 luglio 1989, n. 251”), che “ha costituito le preture circondariali, negli stessi luoghi dove avevano sede i tribunali; le preture mandamentali divennero sedi distaccate delle circondariali”,

- la legge 254/1997 (“attuata con il d.lsg. 20 marzo 1998, n. 51”), che ha “soppresso le preture; con la l. 26 novembre 1990, n. 353, il tribunale era diventato, di regola, un organo monocratico: non aveva, quindi, senso la compresenza di due uffici di primo grado con la medesima composizione; la collegialità innanzi al tribunale fu prevista quale deroga alla regola generale dagli artt. 48 r.d. 30 dicembre 1941, n. 12, e 50 *bis* c.p.c. nel testo nell'occasione novellato; in alcune sedi delle preture circondariali furono istituite «sedi distaccate» del tribunale)

- la legge 155/1999 (“attuata con il d.lsg. 3 dicembre 1999, n. 491”), che ha “costituito i ‘tribunali metropolitani’, <ha> istituito nuovi tribunali nei circondari di quelli

La nuova geografia giudiziaria è stata infine ridisegnata dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148.

La delega aveva tre oggetti, i tribunali, le sedi distaccate dei tribunali e gli uffici del giudice di pace: prevedeva infatti la riduzione degli «uffici giudiziari di primo grado» (co. 1° lett. *a*), la «soppressione» ovvero la «riduzione» delle sezioni distaccate di tribunale (co. 1° lett. *d*); la riduzione degli uffici del giudice di pace (co. 1° lett. *l*).

I tribunali erano 166 e le sezioni distaccate di tribunale erano 220; le province erano (e per ora – alla data di dicembre 2012 – sono rimaste) 110; le corti di appello 26, alle quali vanno aggiunte tre sezioni distaccate (Bolzano, Sassari e Taranto). Il compito affidato al legislatore delegato consentiva la soppressione di 52 tribunali e di tutte le sezioni distaccate<sup>44</sup>. Gli uffici del giudice di pace erano 846, dei quali 165 nelle sedi delle soppresse preture circondariali e 681 in quelle delle soppresse preture mandamentali. Il compito affidato al legislatore delegato consentiva la soppressione di 681 uffici del giudice di pace<sup>45</sup>.

Com'è noto nella nuova revisione della geografia giudiziaria il Governo ha ridotto il numero dei tribunali di 31 unità, recuperando in extremis, rispetto al numero in un primo momento definito (di 37) le sedi nelle aree a forte presenza di criminalità organizzata, ovvero le sei sedi di Caltagirone, Sciacca, Castrovillari (in cui sarà accorpato il tribunale di Rossano), Lamezia Terme, Paola e Cassino (al quale sarà accorpata la sezione distaccata di Gaeta).

---

di Milano, Napoli, Palermo, Roma e Torino ed <ha> conseguentemente ridotto il bacino di utenza di questi ultimi.

– specifici provvedimenti, che hanno istituito nuovi uffici giudiziari o hanno modificato il territorio di quelli esistenti: il più recente è la l. 29 marzo 2012, n. 39, che ha modificato i circondari dei tribunali di Pesaro e di Rimini”.

<sup>44</sup> Per quanto riguarda i tribunali, la lett. *a*) del co. 1°, ha garantito la permanenza degli uffici in ogni capoluogo di provincia; la lett. *f*), quella di almeno tre tribunali per ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sezioni distaccate di queste ultime (criterio in base al quale non sarebbe stato possibile sopprimere i tribunali di Lanusei, Larino, Rovereto e Tempio Pausania, i quali non hanno sede in capoluoghi di provincia ma fanno parte di distretti di corte di appello con meno di tre tribunali). Pertanto sono stati soppressi i tribunali di Acqui Terme; Alba; Ariano Irpino; Avezzano; Bassano del Grappa; Camerino; Casale Monferrato; Chiavari; Crema; Lanciano; Lucera; Melfi; Mistretta; Modica; Mondovì; Montepulciano; Nicosia; Orvieto; Pinerolo Rossano; Sala Consilina; Saluzzo; Sanremo; S. Angelo dei Lombardi Sulmona; Tolmezzo; Tortona; Urbino; Vasto; Vigevano; Voghera. In base al secondo criterio, infatti,

<sup>45</sup> Per quanto riguarda gli uffici del giudice di pace, la lett. *l*) ha limitato la revisione a quelli «dislocati in sede diversa da quella circondariale»; ma la lett. *o*) consente la conservazione degli uffici del giudice di pace con sede nei soppressi mandamenti, qualora gli enti locali ne assumano le spese.