



Comune di Pisa
Avvocatura civica
Via degli Uffizi n.1
Tel 0509711276
Fax 0508669127

Per il **COMUNE DI PISA** (c.f. 00341620508), in persona del Dirigente della Direzione Finanze, dott. Claudio Sasseti (c.f.SSSCLD69B22G702G), in qualità di rappresentante dell'Ente, ai sensi dell'art. 34bis dello Statuto del Comune di Pisa del 18/1/2001, con la difesa giudiziale e la rappresentanza degli avv. Gloria Lazzeri (c.f. LZZGLR62T62D612P gloria.lazzeri@postacert.toscana.it,), Giuseppina Gigliotti (c.f. GGLGPP54E51C352V Giuseppina.gigliotti@postacert.toscana.it) e Giuseppe Lepore (c.f. LPRGPP65B14H501X g.lepore@studiolepore.it)

RAPPRESENTA CHE

Con ricorso straordinario al Capo dello Stato, poi trasposto, a seguito dell'opposizione sia del Comune di Bologna che della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio -sede di Roma- con ricorso R.G.12156/2017 il Comune di Pisa ha chiesto l'annullamento del D.P.C.M. 10/03/2017, recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'art. 1, comma 439, della L. 11.12.2016 n. 232 (Legge di bilancio 2017)*" e della allegata Tabella D, nella parte relativa allo stanziamento disposto a favore del Comune ricorrente; del provvedimento del Direttore generale del Ministero della Giustizia 10/08/2017, nonché della nota, non conosciuta, del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e Territoriali – Direzione Centrale della Finanza Locale – prot. 92217 dell'1/8/2017.

Il ricorso è stato notificato alle seguenti **Amministrazioni**: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia e delle Finanze e

Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, presso le rispettive sedi nonché nel domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, via dei Portoghesi 12, nonché **al controinteressato** Comune di Bologna.

I motivi di ricorso sono di seguito sinteticamente riportati:

Violazione L. n. 241/1990, artt. 21 *octies* L. 241/1990 e 1 del DPR n. 187/1998.

Incompetenza.

Il decreto è illegittimo per vizio di incompetenza.

Ai sensi dell'art. 1 del DPR n. 187/1998 "*il contributo previsto dall'art. 2 comma 1 della L. n. 392/1941 è determinato annualmente con decreto del Ministero di Giustizia emanato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'Interno, sulla base dei consuntivi delle spese effettivamente sostenute dai comuni nel corso di ciascun anno ...*". L'atto impugnato, invece, è stato adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri anziché dal competente Ministro della Giustizia.

L'attribuzione della competenza al Ministero della Giustizia è stabilita, si ricorda, prima di tutto dall'art. 110 della Costituzione, oltre che dalla L. n. 392/1941 e dal DPR n. 187/1998.

Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 l. n. 392/1941, 1-3 del D.P.R. n. 187/1998. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere. Violazione dell'art. 3 L. n. 241/1990: difetto di motivazione. Sviamento di potere. Ingiustizia manifesta.

Il provvedimento contestato ha statuito un'**arbitraria** determinazione del contributo in violazione delle norme di legge sopra ricordate.

Quanto alla pretesa da parte della Presidenza del Consiglio che il Comune adotti dei formali atti di rinuncia del proprio credito, preme precisare che il Comune non ha sicuramente una piena e libera disponibilità dei propri interessi, come un soggetto privato, non potendo, specialmente considerate le condizioni della finanza pubblica, rinunciare ad una somma rilevante a fronte del pagamento (in trenta comode rate) di una somma decisamente inferiore a quella anticipata.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della Legge n. 392/1941 e artt. 5, 81, 110, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere. Violazione dell'art. 3 L. n. 241/1990: difetto di motivazione. Sviamento di potere.

Il decreto è illegittimo per violazione dell'art.110 della Costituzione che attribuisce una serie di compiti unicamente al Ministero della Giustizia.

Il decreto viola, altresì, i fondamentali principi costituzionali, oltre a tutta la normativa specifica e in particolare il T.U.E.L., in materia di autonomie locali, e precisamente il fatto che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, *“I comuni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*; che tali enti *“...hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”* (art. 117); e, infine, che *“... hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”* (art. 119).

I Comuni infatti possono anche svolgere ulteriori e non proprie funzioni amministrative ma unicamente a fronte dell'attribuzione delle risorse necessarie.

Anche ai sensi della legge 15/3/97 n. 59, le funzioni e i compiti relativi all'amministrazione della giustizia risultano esplicitamente esclusi dal conferimento a regioni ed enti locali.

Tra i principi fondamentali da applicare nel conferimento di funzioni spicca quello di *“responsabilità e unicità dell'amministrazione”*, che si articola *“nell'attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari a quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto ... della responsabilità ... di ciascuna attività amministrativa”*.

Dall'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata di questi principi discende che anche i *“compiti connessi, strumentali e complementari”*, quali quelli relativi al reperimento dei locali ove svolgere le funzioni, la manutenzione degli stessi e le spese occorrenti per il loro funzionamento, siano propri

dell'amministrazione che svolge l'attività principale e, quindi, del Ministero della Giustizia.

Del resto, ai sensi dell'art.114 della Costituzione *“i comuni...sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*; e per svolgere tali funzioni, ai sensi dell'art. 119, i comuni hanno *“autonomia finanziaria di entrata e di spesa”* nonché *“risorse autonome”*, le quali *“consentono ai comuni...di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*.

Pertanto, l'interpretazione costituzionalmente orientata della L. n. 392/1941 e del successivo DPR n. 187/1998 impone:

- a) allo Stato (Ministero della Giustizia) di assicurare il funzionamento del servizio giustizia – in quanto funzione esclusivamente statale - prevedendo le risorse economiche necessarie, determinate sulla base delle spese effettivamente sostenute e rendicontate dai comuni, come previsto dalla L. n. 392/1941;
- b) ai Comuni di agire quali meri anticipatori di cassa;
- c) il ristoro da parte del Ministero ai comuni delle spese effettivamente sostenute o quanto meno la determinazione ed erogazione di un contributo adeguato, coerente con le spese sostenute, con acconti non inferiori al 70% e rimborsi complessivi non inferiori al 90% in virtù dei riconoscimenti intervenuti sino all'anno 2011.

Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 24, 81, 111 comma 1, 118 comma 1, 119 e 120 della Costituzione. Difetto di istruttoria. Difetto di partecipazione procedimentale. Eccesso di potere. Violazione dell'art. 3 L. n. 241/1990. Sviamento di potere. Manifesta ingiustizia. Violazione art. 1965 c.c.

Il decreto è illegittimo per violazione degli artt. 24, 81, 111, comma 1, 118, comma 1, e 119 della Costituzione, poiché non consente alcuna sorta di partecipazione al procedimento dei comuni. I comuni, infatti, secondo tale decreto e ancor più in forza della nota del Direttore generale, devono limitarsi a prendere atto

delle decisioni assunte dal Governo, accettando, senza alcuna possibilità di interloquire, l'arretramento delle proprie funzioni del proprio ruolo.

Vi è quindi anche la violazione della norma di cui all'art. 81 della Costituzione relativa al principio dell'equilibrio di bilancio nonché quella di cui all'art. 119.

Illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della Legge n. 392/1941 e artt. 1, 2 e 2 bis del DPR n. 187/1998 per violazione dell'art. 110 della Costituzione e degli artt. 5, 118, comma 1 e 119 cpv Costituzione.

In via subordinata, nella denegata ipotesi in cui si volesse ritenere conforme alla disciplina di cui alla L. n. 392/1941 e DPR n. 187/1998 il provvedimento impugnato, si denuncia l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 l. n. 392/1941 e degli artt. 1, 2 e 2bis DPR n. 187/1998 - alla luce del nuovo assetto costituzionale introdotto con la riforma del titolo V e dopo la riforma dell'art. 81 - nelle parti in cui le suddette disposizioni prevedono a carico esclusivo dei comuni, nei quali hanno sede gli uffici giudiziari, le spese necessarie per il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e a carico dello Stato un contributo annuo su dette spese, con la conseguente violazione dell'art. 110 della Costituzione che pone a carico del Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia; dell'art. 118 comma 1 Costituzione, laddove stabilisce che i Comuni sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze; dell'art. 119 della Costituzione che stabilisce che i Comuni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Violazione di legge, incompetenza. violazione dell'art. 3 l. n. 241/1990; difetto di motivazione, sviamento di potere, ingiustizia manifesta. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 l. n. 392/1941, 1-3 del d.p.r. n. 187/1998, 1 comma 439 l. n. 232/2016. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere. violazione e falsa applicazione degli artt. 13, 24 e 113 Costituzione, degli artt. 1229 e 1965 c.c..

Circa il provvedimento del Direttore generale, tale atto è affetto dai vizi relativi al D.P.C.M. suo presupposto.

Rispetto a tale atto, il Comune ha eccepito il vizio di incompetenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri all'adozione di provvedimenti determinativi del contributo sulle spese per gli uffici giudiziari, spettando invece detta competenza al Ministero di Giustizia.

In proposito, poi, l'art. 1, comma 439, L. 232/2016 (legge di bilancio 2017), non ha attribuito la competenza in materia al Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale norma, infatti, ha solo previsto che con DPCM *“da adottare entro il 31/1/2017 previa intesa con la Conferenza Unificata”*, siano disciplinati unicamente *“beneficiari, finalità, criteri e modalità di riparto dei fondi”*, senza introdurre alcuna nuova e diversa disposizione circa la competenza all'adozione dei provvedimenti determinativi del contributo sulle spese sostenute dai Comuni per gli uffici giudiziari.

La competenza rimane allora in capo al Ministro della Giustizia.

Conseguentemente:

1) la tardività del DPCM, adottato solo il 10/3/2017, e, ora, il termine perentorio assegnato per l'esercizio della illegittima rinuncia prevista nel DPCM incidono negativamente sui bilanci comunali impossibilitati ad aggiornare i bilanci di previsione con i tagli previsti; sul punto si rinvia alla giurisprudenza costituzionale n. 129/2016 richiamata dal TAR Lazio nella sentenza n. 8379/2017 secondo la quale *“al fine di poter elaborare e approvare il bilancio di previsione, gli enti locali devono conoscere le entrate su cui possono contare per poter poi esercitare la propria autonomia in materia di spesa. Ne discende che tutti gli interventi che producono una riduzione di trasferimenti agli enti locali devono avvenire in tempo utile per essere considerati nei bilanci di previsione, così da non compromettere l'autonomia finanziaria degli enti locali che ne vengono colpiti”*;

2) la legge finanziaria attribuisce esclusivamente competenze finalizzate a disciplinare criteri e modalità di riparto, e non già quelle esercitate di determinazione di *quantum* di competenza esclusiva del Ministro della Giustizia;

3) la legge finanziaria non fissa termini di decadenza, né subordina l'erogazione delle somme alla rinuncia da parte dei Comuni alle azioni intraprese e future;

4) il DPCM del 10/03/2017 non ha previsto termini di decadenza per l'esercizio della rinuncia, né ha rinviato l'attuazione della disciplina a provvedimenti amministrativi di organi ministeriali.

Tale atto è, poi, stato adottato da un organo (il direttore generale) non indicato né dalle norme vigenti, né dall'atto amministrativo cui pretenderebbe di dare attuazione.

Il provvedimento del Direttore generale non è un atto attuativo. E' peraltro lesivo dei diritti del Comune in quanto stabilisce un termine perentorio per rinunciare alle azioni intraprese e future nonché la "decadenza" dall'erogazione delle somme, in caso di mancato esercizio della rinuncia nel termine fissato e con le modalità indicate.

Clausola della rinuncia, questa palesemente illegittima e comunque nulla in quanto in contrasto con i principi posti dalla Costituzione a tutela del diritto di difesa (artt. 24 e 113.) (cfr. TAR Lazio n. 9139/2013, 7742/2011 e 7978/2011, TAR Lecce n. 1247/2015 e 2267/2016).

La condizione della rinuncia alle azioni giudiziarie intraprese e future è, altresì, nulla ai sensi dell'art. 1229 c.c., applicabile anche ai contratti della PA, che commina la nullità dei patti di esonero preventivo dalla responsabilità contrattuale e precontrattuale (cfr. TAR Campobasso n. 389/2016 e TAR Catania n. 980/2002).

avv. Gloria Lazzeri