Avv. Andrea Calzolaio
Studio Legale Ciaffi, Corso Cavour n.33, 62100 Macerata
Tel.0733/231540 - Fax.0733/231795 - P.Iva 00153020433
e-mail: avv.andrea.calzolaio@studiolegaleciaffi.it

Avv. Simone Calzolaio
Studio Legale Ciaffi, Corso Cavour n.33, 62100 Macerata
Tel.0733/231540 - Fax.0733/231795 - P.Iva 00153020433
e-mail avv.simone.calzolaio@pec.it

Sunto del ricorso n. 7695/2017 RG e dei motivi aggiunti
(in adempimento ordinanza n. 8398/2018 TAR Lazio-Roma)

per

il COMUNE DI FERMO, con sede in Via Mazzini, 4 - 63900 Fermo, Codice Fiscale e Partita IVA 00334990447, in persona del Sindaco in carica avv. Paolo Calcinaro, rappresentato e difeso dagli avv.ti Andrea Calzolaio (cf CLZNDR52M19H211O; cf Studio Legale Ciaffi 001530020433; fax 0733/ 231795; pec avv.andrea.calzolaio@pec.it), Simone Calzolaio (c.f.: CLZSMN77D17E783R; cf Studio Legale Ciaffi: 001530020433; fax: 0733/ 231795; PEC: avv.simone.calzolaio@pec.it) e Claudio Baleani (c.f. BLNCLD61E19I156L; pec avvclaudiobaleani@puntopec.it; fax 0733/231795) con loro domiciliato presso l'avv. Andrea Galvani (C.F.: GLVNDR61P25A271P) in Roma Via Salaria n.95 (pec andrea.galvani@pec-ordineavvocatiancona.it, fax 071/2080117);

contro

- Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente p.t.;
- Ministero della Giustizia, in persona del Ministro p.t.;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro p.t.;
- Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t.;

costituitisi in giudizio per ministero della Avvocatura dello Stato

e nei confronti di

- Regione Marche; - Comune di Senigallia; - ANCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani.

* * *

Il Comune di Fermo ha adito il TAR Lazio sede di Roma con il ricorso indicato in epigrafe, pendente al n. 7695/2017 RG, per l'annullamento e/o la declaratoria di nullità dei seguenti atti impugnati col ricorso, col favore delle spese, previa remissione se del caso alla Corte Costituzionale della questione di legittimità delle disposizioni di legge in essi richiamate:

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10/03/2017, avente ad oggetto "Disposizioni per l'attuazione dell'art. 1 comma 439 della legge 11 dicembre 2016 n. 232. (Legge di Bilancio 2017)", pubblicato in G.U. n. 123 del 29/05/2017, con particolare riferimento all'art. 3 comma 4 e alla tabella D allo stesso allegata nella parte che riguarda lo stanziamento a favore del Comune ricorrente;

Intesa raggiunta nella Conferenza Unificata del 23/02/2017 rep. n. 18/CU sullo schema del D.P.C.M. attuativo dell'art. 1, comma 439, l. n. 232/16;

- tutti gli atti antecedenti, presupposti, consequenziali e comunque connessi, ivi specificamente incluse anche le corrispondenze, le missive, i decreti ministeriali che si sono succeduti nel tempo e che hanno riguardato l'odierno Comune ricorrente, seppure non espressamente menzionati;

coi motivi aggiunti la impugnazione è stata estesa ai seguenti atti ulteriori:

- Nota del Direttore Generale Risorse Materiali e delle Tecnologie del Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi – p.e.c. m_dg.DOG.10/08/2017.0151185.U, pervenuta al ricorrente in data 10 agosto 2017 al prot. n. 38580, avente ad oggetto: "Contributo ai Comuni per concorso alle spese di funzionamento degli Uffici Giudiziari sostenute sino al 31 agosto 2015 - Attuazione di quanto previsto dall'art. 3 comma 4 del DPCM 10.03.2017 (pubbl. in G.U n. 123 del 29.05.2017)";

- Nota del Direttore Generale Risorse Materiali e delle Tecnologie del Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi – p.e.c. m_dg.DOG.18/09/2017.0166235.U, pervenuta al Comune il 18.9.2017 n. prot. 43960 avente ad oggetto: "art. 3 comma 4, D.P.C.M. 10 marzo 2017 di attuazione art. 1, comma 439, legge 11 dicembre 2016, n. 232 - Contributo ai Comuni per concorso alle spese sostenute per Uffici Giudiziari fino al 31 agosto 2015";
- Nota del Ministero dell'interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale della Finanza locale, prot. 92217 del giorno 1 agosto 2017, non conosciuta ma citata nel provvedimento sub 1), ed ogni altro atto, provvedimento, parere e atto in genere, assunto nel corso del procedimento anche se non conosciuto al ricorrente e/o qui non espressamente menzionato, inclusa la nota del 25.08.2016 della Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie del Ministero della Giustizia con cui vengono espresse le ragioni per cui a suo dire non risultano ulteriori stanziamenti disponibili in favore del Comune di Fermo.

* * *

Il Comune ricorrente è fortemente e indebitamente penalizzato dal D.P.C.M. del 10 Il Comune ricorrente risulta fortemente e indebitamente penalizzato dal D.P.C.M. del 10 marzo 2017 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 1, comma 439, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017)", il quale nell'art. 3, comma 4, e nell'allegato D determina i contributi a favore dei Comuni per il finanziamento delle somme, di cui all'art. 1, comma 1, della l. n. 392/1941, destinate a coprire le spese comunali per le sedi di uffici giudiziari e dei contributi erogati, ai sensi dell'art. 2 di quest'ultima legge, a favore dei medesimi enti.
Tale pregiudizio risulta evidente sol che si consideri che spese sostenute e mancati introiti relativi agli uffici giudiziari, a rimborso e compensazione dei quali è specificamente devoluto il contributo statale, ammontano per gli anni 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 a complessivi € 4.740.091,28 (compresi i fitti figurativi, si allega relazione del Comune doc. n.4).
A fronte di ciò, dopo il pagamento di acconti per € 621.430, lo Stato illegittimamente ha ritenuto di poter limitare il residuo contributo ad appena € € 373.851,30, come risulta dall'allegato D del D.P.C.M. 10 marzo 2017, e per di più altrettanto illegittimamente dilazionandolo in pagamenti annuali fissi senza interessi su base trentennale del risibile ammontare di appena €/anno 12.462,71.
Riservata ogni migliore e ulteriore elaborazione e documentazione dei dati contabili in corso di causa, certo è sin d'ora che il contributo statale complessivo si configura come del tutto esiguo ed inadeguato rispetto alla spesa sostenuta e ai fitti figurativi spettanti, se non addirittura frazionale e marginale.

* * *

Le censure sollevate nel ricorso possono essere sintetizzate come segue.
<u>(motivo n. 1) - Impugnabilità dei provvedimenti; legalità costituzionale e legittimità dei provvedimenti</u>.
Dal punto di vista formale e sostanziale il DPCM 10/3/2017 è atto amministrativo pienamente impugnabile in quanto qualificabile come atto amministrativo o al più di alta amministrazione. Si tratta di atto di raccordo tra la funzione di governo e la funzione amministrativa, dando attuazione all'indirizzo politico espresso dal Governo all'interno delle previsioni della legge di bilancio 2017. Il ricorso impugna anche l'Intesa 23 febbraio 2017, giusta la sua natura di atto prodromico e presupposto rispetto al DPCM del 10/3/2017.

Il ricorrente solleva anche profili di legittimità costituzionale in riferimento alle norme di rango legislativo che vengono in evidenza nel percorso che ha generato i due principali provvedimenti impugnati (v. sintesi dei motivi sotto elencati).

(motivo n. 2) - Illegittimità per incompetenza relativa; violazione dell'art. 110 Cost., dell'art. 2 della l. n. 392/1941 e dell'art. 21-*octies* della L. 241/1990. Incostituzionalità dell'art. 1, comma 439, l. 232/2016 per violazione dell'art. 110 Cost.

Il DPCM impugnato risulta viziato anzitutto da incompetenza relativa. Su tali basi si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 439, della legge di bilancio per il 2017 (l. n. 232/2016), laddove prevede che la determinazione del contributo a favore dei comuni per le spese qui in oggetto venga approvata con DPCM ledendo con ciò la competenza attribuita in Costituzione (art. 110) al Ministro della Giustizia.

Gli atti impugnati sono per ciò meritevoli di annullamento o declaratoria di nullità, previa se del caso remissione alla Corte Costituzionale per i profili di illegittimità costituzionale enucleabili dalla presente censura.

(motivo n. 3) - Illegittimità della clausola di rinunzia, per violazione di legge ed eccesso di potere. Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 114, 118 e 119, nonché 24 e 113 della Costituzione e dell'art. 1229 c.c. - Eccesso di potere per sviamento di potere; falsità del presupposto; erronea valutazione dei fatti; difetto di istruttoria; disparità di trattamento; contraddittorietà; illogicità; difetto di motivazione; ingiustizia manifesta; irrazionalità; violazione dell'art. 97 Cost.

L'art. 3, comma 4, del DPCM del 10/03/2017 prevede che il contributo spettante a ciascun comune sia «erogato a titolo di definitivo concorso dello Stato alle spese sostenute dai comuni fino al 31 agosto 2015 e a condizione che i medesimi comuni rinuncino ad azioni, anche in corso, per la condanna al pagamento del contributo a carico dello Stato, ovvero a porre in esecuzione titoli per il diritto al pagamento del medesimo contributo. A tal fine i Comuni interessati depositeranno presso il Ministero della Giustizia dichiarazione di rinuncia a qualsiasi ulteriore pretesa per il medesimo titolo, unitamente al provvedimento di estinzione del giudizio o della procedura esecutiva, ovvero dichiarazione di inesistenza di giudizi o procedure esecutive pendenti». L'allegato D riporta la tabella di distribuzione ai comuni delle somme e la rateizzazione annuale.

Tale clausola di rinuncia, di natura assolutamente eccentrica visto l'atto unilaterale nel quale essa è inserita, risulta: a) palesemente illegittima; b) frutto di sviamento di potere, in quanto sproporzionata e non prevista dalla legge; c) lesiva del diritto di difesa (art. 24 e 113 Cost.), del diritto alle entrate e delle altre prerogative costituzionali dei Comuni (artt. 5, 114, 118 e 119) e del principio di leale collaborazione. Si tratta, inoltre, di una clausola ambigua, imprecisa, poiché comporterebbe la rinuncia preventiva al contenzioso anche nei confronti di provvedimenti adottabili in futuro in esecuzione delle disposizioni del DPCM, e nulla, perché al privato non è consentito di autorizzare preventivamente la P.A. ad agire *contra legem*.

Anche sotto i profili testé enucleati gli atti impugnati meritano annullamento, previa se del caso remissione alla Corte Costituzionale per i profili di illegittimità costituzionale enucleabili dalla presente censura.

(motivo n. 4) - Violazione di legge ed eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, violazione del buon andamento della pubblica amministrazione, disparità di trattamento, carenza di motivazione e di istruttoria; violazione degli artt. 5, 110, 114, 118, 119 della Costituzione; violazione e falsa applicazione della l. n. 392/41 e del D.Lgs 267/2000 (TUEL).

In questa parte del ricorso è riportato il quadro normativo odierno in cui si innestano i provvedimenti impugnati e poi la evoluzione dell'ordinamento in materia. Stante l'evoluzione normativa, il DPCM impugnato appare del tutto illegittimo per violazione di legge ed eccesso di potere. Esso contrasta con i tre parametri indicati dalla Corte nella sentenza n. 150/2016 e comunque con il dettato costituzionale, avuto riguardo in particolare agli articoli 5, 110, 114, 118, 119, commi 1 e 2, Cost. a fronte della asimmetria tra titolare della funzione relativa agli immobili di giustizia e soggetto chiamato a sopportarne le spese.
I tre parametri indicati dalla Consulta nella citata sentenza n. 150/1986 confermano la illegittimità del DPCM che brutalmente pretende ridurre a molto meno del 50% la copertura delle spese di giustizia sostenute dai Comuni, considerato che: a) si tratta di una copertura non più tendenzialmente totalitaria ma dichiaratamente (molto) parziale, che accolla in via definitiva ai Comuni la stragrande maggioranza di costi e mancati introiti subiti per assicurare il funzionamento di un servizio Statale qual è la amministrazione della giustizia; b) non sono più operanti i principi in materia di finanza derivata vigenti nel 1986; c) non è più consentito all'Amministrazione statale risanare i bilanci comunali.
Il DPCM non trova giustificazione, infine, nei principi ricavabili dalla giurisprudenza amministrativa (v. in particolare Tar Lazio sent. n. 8370/2017) in quanto le spese di giustizia rappresentano una voce anomala di finanza derivata caratterizzata dall'asimmetria tra il titolare della funzione e il soggetto che sostiene i relativi costi di gestione. A differenza delle situazioni tipiche di finanza derivata, come il servizio anagrafe, siamo in presenza di un servizio di competenza costituzionale tassativa del Ministro della giustizia e dallo stesso gestito, i cui costi, tuttavia, sono stati sostenuti direttamente dai Comuni, e non di un servizio "statale" attribuito a questi ultimi.
(motivo n. 5) - Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, violazione del buon andamento della pubblica amministrazione, disparità di trattamento, carenza di motivazione e di istruttoria, sotto ulteriori profili. Violazione delle applicabili disposizioni della legge n. 241/1990 e degli artt. 3, 97, 119, comma 4, Cost.
Il DPCM del 10/03/2017 prevede un contributo statale alle spese di giustizia sostenute dai Comuni, in generale molto inferiore alla metà e, nel caso del Comune ricorrente, ben al di sotto del 60-70% delle spese effettivamente sostenute e delle mancate entrate riferite alla erogazione di tali servizi, per di più dilazionato in trenta anni, che opera retroattivamente e, soprattutto, non rispetta i criteri già previsti dalla legge di stabilità per il 2015 (criteri tutt'ora vigenti e applicabili a questa fattispecie).
Operando retroattivamente, la legge di bilancio 2017 e il DPCM 10/03/2017 incidono indebitamente sul legittimo affidamento riposto dai Comuni nel ristoro da parte del Ministero delle spese di giustizia già sostenute sulla base degli importi storicamente accordati, quanto meno nei limiti previsti dalla pur restrittiva ma tuttavia ben più favorevole disciplina dell'ordinamento vigente di anno in anno (DPR n. 187/1998 e smi, DPR n. 61 del 2014, legge di stabilità per il 2015).
In questo senso risultano vulnerati sia il principio del buon andamento della P.A. (art. 97 Cost) sia l'autonomia di entrata e di spesa dei comuni i quali, dovendo far fronte con risorse destinate ad altre funzioni, vedono ridursi sia le proprie entrate specifiche sia i residui attivi iscritti in bilancio con riferimento alle annualità 2012, 2013, 2014 e 2015, con effetti deleteri sul rispetto del "patto di stabilità" e sull'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci (comma 1 dell'art.97 Cost.).
Con il provvedimento impugnato, inoltre, lo Stato dispone in modo discriminatorio e irrazionale delle risorse dei singoli Comuni e dei rispettivi bilanci, a tutto svantaggio degli

altri servizi erogati a favore delle popolazioni locali, che dovranno essere necessariamente ridimensionati (o addirittura interrotti) nella misura in cui gli enti locali dovranno compensare la mancata copertura delle spese anticipate allo Stato.

(motivo n. 6) - Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 438 – 439, della legge di Bilancio per il 2017.

Si chiede all'adito Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 438 – 439 della legge di Bilancio per il 2017 in forza delle argomentazioni già richiamate con riguardo alle ragioni di illegittimità del provvedimento impugnato.

Istanze incidentali. Il ricorso chiede al Collegio in via istruttoria di disporre la acquisizione da parte del Ministero della Giustizia di apposita relazione esplicativa dei criteri seguiti per la ripartizione, se del caso accompagnata dal deposito di pertinente documentazione, e in via cautelare di disporre la sospensiva degli atti impugnati, in particolare nella parte che condiziona il pagamento delle pur insufficienti risorse alla rinuncia alla impugnazione.

*

Le censure sollevate nei motivi aggiunti possono essere riassunte come segue:

(motivo n. 1) – Introduzione.

Le note dirigenziali impugnate con i motivi aggiunti sono consequenziali rispetto al DPCM impugnato con il ricorso principale, ma presentano anche profili di lesività e, pertanto, di impugnabilità autonoma rispetto all'atto "madre". Con i motivi aggiunti sono state dunque dedotte autonome censure e sono stati ribaditi i motivi già dedotti nel ricorso principale. Tali censure sono state estese anche alla nota del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno, il cui testo non è noto al ricorrente ma risulta lesiva della posizione dei Comuni creditori.

(motivo n. 2) – Illegittimità per incompetenza relativa. Violazione dell'art. 110 Cost. Violazione del giusto procedimento, della leale collaborazione fra enti costituzionali e della l. n. 241/1990.

Al pari del DPCM impugnato nel ricorso principale, anche le due "note" del Direttore Generale impugnate con i motivi aggiunti sono illegittime per incompetenza relativa. Al riguardo viene dedotto che l'attuazione dell'art. 3, co. 4, del DPCM è avvenuta con una semplice "nota" – non qualificata nel suo *nomen iuris* né altrimenti identificabile anche come protocollo, se non attraverso il codice della p.e.c – del Direttore Generale del Dipartimento della organizzazione giudiziaria e non con un atto dello stesso Ministro della Giustizia.

Il procedimento e la forma di due provvedimenti dalle conseguenze così pesanti, che determinano una fortissima limitazione dell'affidamento, della certezza del diritto, delle legittime aspettative dei destinatari (si pensi alla imposizione del termine ristretto del 30 settembre 2017 e alla sostanziale comminatoria di decadenza in caso di violazione) e dei loro diritti costituzionali avrebbe richiesto una procedura appropriata che garantisse la leale collaborazione fra enti e comunque la doverosa partecipazione degli enti locali interessati.

Inoltre, le "note" rappresentano provvedimenti irrituali assunti con "forme" e modalità e toni invadenti, che sfuggono ogni minima pubblicità, collaborazione e partecipazione, e che di fatto occupano una zona "oscura" dell'ordinamento, al riparo da controlli preventivi di legittimità, da meccanismi idonei di verifica della adeguatezza e proporzionalità e, insomma, dalla necessaria pubblicità e trasparenza.

(motivo n. 3) – Illegittimità della clausola di rinuncia per violazione di legge ed eccesso di potere. Violazione dell'autonomia costituzionale dei comuni (artt. 5 e 114 Cost.).

Violazione del diritto di difesa ex artt. 24 e 113 Cost. Illegittimità per violazione degli artt. 1229 e 1965.

La nota ministeriale del 10/08/2017, che aggiunge il termine e la decadenza, e l'ulteriore nota del 18/09/2017, che esclude ogni erogazione a seguito della presentazione del ricorso, aggravano gli effetti e le conseguenze del DPCM, in base al quale, come noto, l'erogazione a favore dei Comuni era condizionata dalla rinuncia da parte dei Comuni sia a tutte le azioni presenti e future nei confronti dei Ministero sia a porre in esecuzione titoli per il pagamento del medesimo contributo.

I due atti sono lesivi, da un lato, dell'autonomia costituzionale dei comuni (art. 5 e 114 Cost.) e, dall'altro, del diritto di difesa, come censurato già nel ricorso principale, come di fatto avvalorato dalla ordinanza cautelare emessa dal Tribunale amministrativo (v. allegati).

La sequenza di questi atti è e deve considerarsi nulla e/o illegittima per le stesse ragioni della clausola originariamente prevista nel DPCM.

(motivo n. 4) - Violazione e falsa applicazione della legge di bilancio 2017. Eccesso di potere per sviamento. Ingiustizia manifesta. Irrazionalità. Difetto di istruttoria e di motivazione; irrazionalità manifesta. Violazione dei principi di buona amministrazione, leale collaborazione e buon andamento. Violazione degli artt. 97, 118 e 119 Cost. Violazione delle norme del D.Lgs 267/2000 (TUEL) e di ogni altra applicabile disposizione a garanzia dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Il termine decadenziale per la rinuncia ai ricorsi presenti e futuri fissato dalla nota 10/08/2017 del Direttore Generale del Ministero della Giustizia al 30 settembre 2017 è palesemente illegittimo ed è viziato da eccesso di potere, carente di motivazione e assolutamente irrazionale. In difetto di potere e senza alcun coinvolgimento degli stessi enti locali si impone un termine assai ristretto, gravoso e, per giunta, in un periodo coincidente con le ferie estive. Tale termine decadenziale, come già ricordato, non è previsto né autorizzato da alcuna disposizione normativa, appare del tutto irrazionale e incomprensibile, è privo di motivazione, né è stato deciso a seguito di un procedimento partecipato dai destinatari o quanto meno da questi condiviso. Il Ministero inoltre viola i principi della buona amministrazione, del buon andamento e della leale collaborazione. Dagli atti non emerge alcuna giustificazione di urgenza o di altre ragioni che possano giustificare la condotta unilaterale e la assunzione di atti "a sorpresa" di tale invasivo contenuto.

Si pretende obbligare gli enti nell'arco di un periodo così ristretto, sulla base di un quadro contabile non ancora definito, ad aderire a una formula di rimborso del tutto diversa da quanto previsto dal 1941 fino ad oggi (acconto del 70% e rimborso finale a consuntivo), per giunta violando il principio di non retroattività delle riduzioni di tali contributi rispetto a bilanci già formati e approvati in base alle norme vigenti alla data della approvazione.

Per gli stessi motivi è stata impugnata anche la nota del Ministero dell'Interno–Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali–Direzione Centrale della Finanza Locale (prot. 92217 del 1/08/2017).

(motivo n. 5) – Invalidità derivata e riproposizione delle censure.

Le note vengono impugnate anche sotto il profilo della loro di invalidità derivata, giacché è evidente che esse sono consequenziali al DPCM e agli altri atti impugnati con il ricorso principale, onde l'annullamento degli uni, che ne costituiscono il presupposto necessario, non potrà che travolgere gli altri oggetto della presente impugnativa, con effetto da qualificarsi invalidante o (se del caso) caducante.

Avv. Andrea Calzolaio
Studio Legale Ciaffi, Corso Cavour n.33, 62100 Macerata
Tel.0733/231540 - Fax.0733/231795 - P.Iva 00153020433
e-mail: avv.andrea.calzolaio@studiolegaleciaffi.it

Avv. Simone Calzolaio
Studio Legale Ciaffi, Corso Cavour n.33, 62100 Macerata
Tel.0733/231540 - Fax.0733/231795 - P.Iva 00153020433
e-mail avv.simone.calzolaio@pec.it

Istanze incidentali. Anche nei motivi aggiunti è stata formulata la richiesta di sospensiva degli atti impugnati.

***

Macerata 1.8.2018
Avv.to Andrea Calzolaio
Avv. Simone Calzolaio
Avv. Claudio Baleani

CALZOLAIO ANDREA
Firmato digitalmente da CALZOLAIO ANDREA
Data: 2018.08.03 18:57:39 +02'00'