

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

- Roma -

RICORSO

per il **Comune di Torino** con sede in Torino, piazza Palazzo di Città, n. 1, c.f. 00514490010, in persona della Sindaca e legale rappresentante *pro-tempore*, dott.ssa Chiara Appendino, che agisce giusta delibera di Giunta n. mecc. 2017 – 02981/041 del 25.07.2017, rappresentato e difeso, come da procura allegata in calce, dall'avv. Donatella Spinelli (c.f. SPNDTL56C59L219H) dell'Avvocatura Comunale, nonché dall'avv. Giuliano Fonderico (c.f. FNDGLN73R20H501D, p.e.c. giulianofonderico@ordineavvocatiroma.org, fax 06 45595064), ed elettivamente domiciliato presso lo studio legale Bonura Fonderico, in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 173,

contro

la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente del Consiglio *pro-tempore*;

il **Ministero dell'economia e delle finanze**, in persona del Ministro *pro-tempore*;

e, per quanto occorrer possa

la **Conferenza Unificata** di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

per l'annullamento, in parte qua e per quanto d'interesse,

previe misure cautelari

del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 marzo 2017**, recante «*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 1, comma 439, della legge 11 dicembre*

2016, n. 232. (Legge di bilancio 2017)» (**doc. 1**), in particolare all'art. 3, comma 4, e alla tabella D ove la stessa considera il Comune di Torino; nonché, per quanto occorrer possa, dell'**intesa con la Conferenza unificata** di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, acquisita nella seduta del 23 febbraio 2017 (**doc 2**); di ogni atto connesso, presupposto o consequenziale.

* * *

Premessa e sintesi delle argomentazioni

Il tema di giudizio va collocato sullo sfondo del concorso statale alle spese sopportate dai Comuni per il funzionamento degli Uffici giudiziari. Le norme ordinariamente applicabili (l. n. 392/1941, d.P.R. n. 187/1998) prevedono che lo Stato determini annualmente il contributo, sulla base dei pareri delle "commissioni di manutenzione", e che lo versi in una rata di acconto del 70% e in una di saldo. Lo Stato ha provveduto in tal senso solo fino all'anno 2011, per gli anni successivi ha versato alcuni acconti, molto limitati, e non ha neppure concluso i procedimenti di determinazione finale dei contributi per come conseguenti ai pareri delle commissioni. Il Comune di Torino ha sollecitato più volte tali provvedimenti, secondo l'esito dell'ultimo di tali solleciti si riserva di agire nelle forme più opportune.

La specifica controversia sin d'ora oggetto di ricorso riguarda un tema parallelo, originato da una norma primaria che ha istituito un fondo *ad hoc* per interventi a favore dei Comuni (l. di bilancio n. 232/2016, art. 1, co. 438-439) e dal d.P.C.M. 10 marzo 2017, qui impugnato, che ne ha ripartito le risorse, tra l'altro, con riferimento alle sopra citate spese comunali.

Il Decreto, tuttavia, non si è limitato a disporre un contributo a valere a titolo di acconto su quanto sarebbe stato dovuto ai sensi della l. n. 392/1941 e del d.P.R. n. 187/1998 e dunque a fornire un sollievo finanziario per ristorare, almeno in parte, i Comuni per il notevole ritardo nei versamenti ordinari. Il

Decreto, al contrario, ha preteso di erogare tali somme straordinarie a titolo di "definitivo concorso dello Stato alle spese sostenute" – peraltro in misura irrisoria rispetto alle somme già accertate dalle commissioni di manutenzione – e ha altresì condizionato l'erogazione delle somme alla rinuncia da parte del Comune a ogni azione e pretesa al riguardo.

È evidente l'illegittimità e il carattere gravemente pregiudizievole del Decreto, che costringono il Comune ad agire dinanzi a codesto Tribunale. Il Decreto ha violato sia la l. n. 232/2016 sulla quale si fonda, che non lo autorizzava in alcun modo a modificare/sostituirsi a discipline sostanziali di singoli rapporti di dare/avere tra lo Stato e gli enti territoriali, sia la normativa specifica sul ristoro delle spese per gli uffici giudiziari, che viene elusa sotto ogni profilo (competenza, procedimento, presupposti, scansione, forma e contenuto dei provvedimenti finali). Il Decreto è altresì illegittimo per avere condizionato l'erogazione – che doveva essere "in favore" dei Comuni – alla rinuncia a posizioni giuridiche idealmente già formatesi sulla base delle norme applicabili, sviando il potere tipico verso fini non previsti e imponendo sacrifici o rinunce in modo irragionevole.

Attesa la rilevanza delle poste in gioco, la loro incidenza sui bilanci del Comune e l'elevata probabilità di pregiudizi irreversibili, il Comune formula altresì istanza di adeguate misure cautelari.

Fatto

1. La disciplina per le spese di funzionamento degli Uffici giudiziari

1.1. Gli artt. 1 e 2 della l. 24.04.1941, n. 392 pongono «*a carico esclusivo dei Comuni nei quali hanno sede gli Uffici giudiziari, senza alcun concorso nelle stesse da parte degli altri Comuni componenti la circoscrizione giudiziaria*» le spese necessarie per i locali a uso degli uffici giudiziari, per le pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali

medesimi; per le provviste d'acqua, il servizio telefonico, la fornitura e le riparazioni dei mobili e degli impianti; per i registri e gli oggetti di cancelleria; per la pulizia dei locali.

L'art. 1, l. 5.03.1973, n. 28, invece, pone in capo allo Stato: 1) le spese necessarie per le esigenze straordinarie degli uffici giudiziari, esclusi gli uffici di conciliazione; 2) le spese necessarie per la fornitura agli uffici giudiziari di macchine per scrivere, da calcolo, di riproduzione, di registrazione di voce, di ricerca giurisprudenziale e di ogni altro arredo, macchina o ritrovato scientifico ritenuto utile per l'ammodernamento dei mezzi destinati all'amministrazione della giustizia; 3) le spese necessarie per la fornitura del materiale e delle attrezzature occorrenti per gli uffici giudiziari sistemati in nuove costruzioni statali, comunali o private.

1.2. L'art. 2, l. 392/41, prevede, poi, che lo Stato corrisponda – ai Comuni interessati dall'obbligo – *“un contributo annuo alle spese”*, il cui importo, originariamente stabilito nella tabella allegata alla legge, può essere rivisto ed eventualmente modificato, annualmente, e comunque, in ogni momento, *«quando ricorrono particolari esigenze, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con i Ministri del tesoro e dell'interno»*.

La norma prevede, infine: a) uno speciale meccanismo incrementale per il caso di costruzione, ricostruzioni, sopraelevazioni, ampliamenti o restauri generali di palazzi di giustizia e relativo nuovo arredamento, sempre che tali interventi siano realizzati o autorizzati dallo Stato (art. 2, c. 3); b) un meccanismo (eventuale) di revisione triennale dei contributi (art. 2, ult. c.).

1.3. Il procedimento di cui all'art. 2, l. 392/41 è stato oggetto di semplificazione, ai sensi dell'art. 20, l. 15.03.1997, n. 59, mediante d.P.R. 4.05.1998, n. 187, contenente il *“Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi alla concessione ai comuni di contributi per le spese di*

gestione degli uffici giudiziari, a norma dell'art. 30, c. 8, della legge 15.03.1997, n. 59" (e recentemente modificato dal D.P.R. 21.02.2014, n. 61).

In base al regolamento:

a) il contributo è determinato annualmente con decreto del Ministro di grazia e giustizia, emanato di concerto con i Ministri dell'economia e dell'interno, sulla base dei consuntivi delle spese effettivamente sostenute dai comuni nel corso di ciascun anno (art. 1, c. 1);

b) la procedura è avviata da una richiesta inoltrata (entro il 15 aprile dell'anno successivo a quello oggetto di contributo) dai comuni interessati al presidente della commissione di manutenzione territorialmente competente, richiesta che poi è trasmessa al Ministero unitamente al parere formulato dalle commissioni (art. 1, cc. 2 e 3);

c) il contributo è erogato in due rate: i) la prima, in acconto, è erogata all'inizio di ciascun anno finanziario, in misura pari al settanta per cento del contributo complessivamente erogato nell'anno precedente al comune interessato, ma *«nei limiti, comunque, del settanta per cento [a seguito delle modifiche introdotte dal d.P.R. 61/2014, dell'ottantacinque per cento] dello stanziamento sul pertinente capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero della giustizia dell'esercizio finanziario in corso»* (art. 2, cc. 1 e 2); ii) la seconda, a saldo, entro il successivo 30 settembre (art. 2, cc. 1 e 3);

d) la rata a saldo è determinata tenendo conto:

- i. delle spese di cui all'art. 1, l. 392/41 (art. 2, c. 3);
- ii. del parere delle commissioni di manutenzione (art. 2, c. 3, nella versione attualmente vigente. Nella versione originaria si doveva tenere conto anche degli stanziamenti del bilancio di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia);

e) l'importo complessivo massimo del contributo da attribuire ad ogni comune è stabilito con decreto del Ministero della giustizia, adottato entro il 30 novembre di ogni anno, entro i limiti dello stanziamento sul pertinente capitolo di spesa del Ministero per il successivo esercizio finanziario (art. 2-bis, c. 1, introdotto nel d.P.R. 187/1998 dal d.P.R. 61/2014).

1.4. Nel caso specifico del comune di Torino, le ultime spese rendicontate e correttamente rimborsate sono quelle per l'anno 2011. Per gli anni 2012-2014, il Ministero non ha neppure adottato i provvedimenti di determinazione finale dei contributi, il rimborso è avvenuto in misura minima a titolo di acconto, per il 2015 non è avvenuto affatto.

Più nel dettaglio, il quadro economico è riassumibile come segue:

Anno	Spese rendicontate	Approvazione Conferenza permanente degli Uffici giudiziari presso la Corte di Appello di Torino	Somma riscossa	Data riscossione
2012	€ 15.848.488,76	Verbale del 9.03.2013 (doc. 3)	€ 2.579.030,35	18.04.2014
2013	€ 11.545.403,29	Verbale dell'8.05.2014 (doc. 4)	€ 924.805,16	28.06.2016
2014	€ 13.622.770,82	Verbale del 18.05.2015 (doc. 5)	€ 2.382.672,62 € 3.199.328,93	5.02.2016 9.12.2016
2015	€ 12.495.791,99*	Verbale del 9.06.2016 (doc. 6) Verbale del 31.05.2017 (doc. 7)	-----	
Totale	€ 53.512.454,86		€ 9.085.837,06	

* di cui € 3.189.910,13 per spese sostenute nel 2016 relativamente a prestazioni effettuate nel 2015

Le spese sostenute dal Comune per il funzionamento degli Uffici giudiziari negli anni 2012-2015, non rimborsate dal Ministero ammontano, dunque, a complessivi € **44.426.617,8**, derivanti dalla differenza tra gli € 53.512.454,86 spesi e gli € 9.085.837,06 erogati.

Rispetto a tale inerzia, il Comune ha già sollecitato in data 28.12.2016 il Ministero ad adottare i provvedimenti di sua competenza (**doc. 8**). Una nuova richiesta di provvedere è stata trasmessa in data 24.07.2017 (**doc 9**). Il Comune è in attesa della risposta. Ove l'inerzia si protraesse o fosse adottato un provvedimento a qualunque titolo pregiudizievole, il Comune si riserva di introdurre ogni opportuna azione, potendosi in quella sede discutere della congruità dei contributi riconosciuti.

2. L'istituzione del "Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali" e l'adozione del Decreto oggetto di impugnazione

2.1. La vicenda immediatamente controversa si colloca su un piano parallelo a quello sopra illustrato, e trae origine da una previsione della legge di bilancio 11 dicembre 2016, n. 232, in particolare l'art. 1, comma 438, che ha istituito nella stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo, denominato «*Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali*», con una dotazione di 969,6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2047.

In base al successivo comma 439, i beneficiari, le finalità, i criteri e le modalità di riparto del Fondo sono disciplinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 gennaio 2017, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281/1997.

2.2. La disciplina in questione è stata adottata con il d.P.C.M. del 10 marzo 2017 oggetto d'impugnazione. Il decreto distribuisce le risorse derivanti

dal Fondo (oltre che da un altro Fondo istituito sempre dalla l. n. 232/2016, art. 1, comma 433) in varie direzioni.

Per quel che qui rileva, l'art. 3, comma 4, del decreto prevede che «Una quota del Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali [...] pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2046, è attribuita ai comuni tenendo conto delle spese di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge 24 aprile 1941, n. 392, sostenute dai comuni sedi di Uffici giudiziari e dei contributi erogati, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 392 del 1941, dal Ministero della giustizia a favore dei medesimi enti».

Il contributo puntuale spettante a ciascun comune è riportato nella tabella D allegata al decreto. Per quanto riguarda il comune di Torino, il contributo complessivo riconosciuto è di euro 13.844.212,00, per un importo annuale di euro 461.473,73 (v. p. 131 del testo pubblicato in G.U.). Un valore che, nel suo insieme, è pari a circa un quarto delle spese riconosciute dalla commissione di manutenzione e che, annualmente dal 2017 al 2046, si riduce a una frazione esigua di quanto dovuto lasciando pressoché per intero in capo al Comune l'onere di funzionamento degli uffici giudiziari.

ALTAMURA	13.844.212,00	461.473,73
AMATELLE	296.811,46	9.895,72
-----	207.2242,10	24.444,04
TREBISACCE	8.646,46	288,15

Il contributo «è 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».

Il decreto prevede a seguire che «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».

* * *

Già la semplice illustrazione dei contenuti del decreto ne fa emergere la manifesta illegittimità.

La norma primaria ha stanziato risorse per finanziare “*interventi a favore dei comuni*”, dunque al fine di offrire un sollievo finanziario che favorisse i comuni rispetto alla situazione altrimenti esistente.

Il decreto si è mosso su linee del tutto divergenti dallo scopo normativo.

Esso, in primo luogo, ha invaso l’ambito applicativo del distinto corpo normativo formato dal l. 392/41 e dal d.P.R. n. 187/1998. Senza alcun rispetto di tale disciplina, il decreto ha determinato il “*definitivo concorso*” dello Stato alle spese di funzionamento degli uffici giudiziari sopportate, tra gli altri, dal Comune di Torino.

Il decreto, in secondo luogo, ha condizionato l’erogazione alla rinuncia alle azioni e alle pretese da parte dei Comuni, quale che fosse la fondatezza delle stesse. In tal modo, le risorse del Fondo sono state impiegate non già per favorire i Comuni, bensì per obbligarli a rinunciare ai ristori dovuti secondo la normativa applicabile, con uno sviamento palese del potere assegnato dal legislatore.

Il Comune di Torino è pertanto costretto a chiedere l’annullamento del decreto impugnato, *in parte qua* e per quanto d’interesse, per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Violazione e falsa applicazione della l. n. 392/1941, del d.P.R. n. 187/1998, della l. n. 232/2016, art. 1, commi 438-439; incompetenza; eccesso di potere per sviamento, difetto d'istruttoria e manifesta irragionevolezza

I.1. Il decreto è illegittimo anzitutto nella parte in cui asserisce che il contributo a valere sul Fondo ex l. n. 232/2016 è erogato «*a titolo di definitivo concorso dello Stato alle spese sostenute dai comuni fino al 31 agosto 2015*». Sembrerebbe quindi che, in base al decreto, la determinazione del “*contributo*” a valere sul Fondo assorba in sé anche la determinazione annuale dei contributi prevista dalla l. n. 392/1941/d.P.R. n. 187/1998.

Se questo fosse il senso del carattere “*definitivo*” della determinazione, il decreto avrebbe violato sia la norma primaria sulla quale si fonda sia le norme di cui alla l. n. 392/1941 e al d.P.R. n. 187/1998, alle quali finisce per contrapporsi.

I.2. La l. n. 232/2016, in primo luogo, si limita a stanziare risorse in un Fondo per finanziamenti “*in favore*” dei comuni e ad attribuire al Governo il potere di definirne i criteri di distribuzione. Nulla nella norma primaria modifica (o autorizzava a modificare) il regime sostanziale e procedimentale dei vari corpi normativi che possono essere materialmente interessati dagli interventi di finanziamento.

Dunque, il decreto poteva disporre unicamente l'attribuzione di risorse “a valere” sulle somme dovute secondo tali corpi normativi, non determinare in via *autonoma e definitiva* quale fossero gli importi dovuti. Per ciò, occorre necessariamente applicare gli specifici corpi normativi volta per volta ed eventualmente interessati.

I.3. Per le medesime ragioni, il decreto, ove fosse da intendere nel senso sopra indicato, violerebbe anche la l. n. 392/1941 e il d.P.R. n. 187/1998,

eludendone interamente le specifiche condizioni procedurali e sostanziali di applicazione.

Basti rilevare che, quanto alla competenza, la determinazione del contributo sulle spese per gli uffici giudiziari spetta a un provvedimento del Ministero di giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'interno. Non era quindi possibile procedere con un d.P.C.M.

Sul piano procedimentale, le erogazioni e la determinazione delle spese per gli uffici giudiziari deve rispettare le proporzioni e le scadenze tra acconti e determinazioni definitive, per ciascun anno di spettanza. Quanto ai criteri sostanziali, le determinazioni devono fondarsi su elementi quali le spese sostenute e il parere della commissione di manutenzione.

Nulla di tutto ciò emerge dal d.P.C.M. né dal suo iter di approvazione. In effetti, le somme indicate come ammontare complessivo sono inspiegabilmente inferiori, di vari ordini di grandezza, a quelle appurate dalle commissioni di manutenzione. Inoltre, nulla avrebbe autorizzato a rateizzare la somma dovuta su un arco temporale talmente ampio – un trentennio – da lasciare nella sostanza sul solo Comune l'onere di funzionamento degli uffici giudiziari.

I.4. In definitiva, una volta depurato dagli interventi non autorizzati dalla l. n. 232/2016 e dalle illegittime interferenze con la l. n. 392/1941 e il d.P.R. n. 187/1998, il decreto può valere solo ad attribuire nell'immediato risorse da imputare a quanto dovuto ai sensi della l. n. 392/1941 e del d.P.R. n. 187/1998, ferme restando anche le tempistiche previste da tali norme e la conseguente esigibilità delle somme da parte del Comune.

Non può che restare fermo, dunque, l'obbligo dell'Amministrazione ministeriale di provvedere ai sensi di tali norme, obbligo che – come si è rammentato – il Comune ha già stimolato e al cui adempimento va rinviata

ogni considerazione sulla legittimità e sull'adeguatezza delle contribuzioni disposte e della normativa rilevante. Sul punto, il Comune ribadisce la più ampia riserva di azione rispetto sia all'eventuale protrarsi dell'inerzia sia all'adozione di atti pregiudizievoli.

II. Violazione e falsa applicazione della l. n. 392/1941, del d.P.R. n. 187/1998, della l. n. 232/2016, art. 1, commi 438-439; violazioni dei principi costituzionali e generali di leale collaborazione e sulla finanza pubblica nonché di buon andamento dell'amministrazione; incompetenza; eccesso di potere per sviamento, difetto d'istruttoria e manifesta irragionevolezza

II.1. Il decreto è illegittimo anche – e in via autonoma – nella parte in cui condiziona l'erogazione alla rinuncia *«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»*.

In sostanza, per avere diritto al contributo ex l. n. 232/2016 il Comune dovrebbe rinunciare a coltivare la pretesa ai contributi, idealmente e concretamente maggiori, dovuti ai sensi della l. n. 392/1941 e del d.P.R. n. 197/1998.

II.2. La condizione sarebbe illegittima anzitutto nell'interpretazione sopra ipotizzata del decreto, inteso come determinazione definitiva del contributo statale per il funzionamento degli uffici giudiziari che assorbe le determinazioni ai sensi della l. n. 392/1941 e del d.P.R. n. 197/1998.

Anche in questo caso, la norma primaria di cui alla l. n. 232/2016, art. 1, commi 438-439, non autorizzava l'imposizione di condizioni del genere che, al contrario, gioco forza escludeva.

Se il Fondo serve a disporre interventi *“in favore”* dei Comuni, per definizione la sua ripartizione non può divenire surrettiziamente uno strumento per imporre ai medesimi Comuni di rinunciare a posizioni giuridiche

potenzialmente più ampie, tanto più se così fossero accertate da organi giurisdizionali. Come si è detto, il fondo può essere impiegato solo per attribuire risorse *a valere* su quanto dovuto ai sensi della l. n. 392/1941 e del d.P.R. n. 197/1998, salvo il maggiore importo che fosse riconosciuto con i procedimenti tipici conclusi sulla base di tali norme o all'esito di una controversia giurisdizionale.

Al di là della norma primaria, l'illegittimità della condizione discende anche da un motivo più generale che a sua volta si ricollega all'esercizio da parte del Governo di un potere amministrativo e non di una mera facoltà negoziale. Un potere amministrativo è difatti funzionalizzato al fine tipico e l'amministrazione non può astenersi dall'esercitarlo – nella specie, omettendo di riconoscere il contributo – imponendo una condizione che esula da questo fine tipico. L'amministrazione ministeriale, in altri termini, non può comportarsi come un normale privato che, avendo la disponibilità di determinate risorse *proprie*, scelga se e come riconoscerle a terzi in cambio di questa o di quella contropartita.

Ciò sarebbe stato vero se i beneficiari del contributo fossero stati soggetti privati. Lo è tanto più quando i beneficiari siano a loro volta amministrazioni pubbliche, le quali non possono disporre arbitrariamente delle risorse previste per legge per l'esercizio di funzioni pubbliche.

II.3. L'illegittimità si avrebbe anche dando al decreto una diversa lettura, come di una sorta di proposta transattiva alla quale ciascun comune sarebbe libero di aderire o meno, restando in questo secondo caso libero di coltivare le sue pretese ai sensi della l. n. 392/1941 e del d.P.R. n. 197/1998.

Le ragioni sopra illustrate sarebbero applicabili anche in tale ipotesi. Né la legge n. 232/2016 né i principi generali sul potere amministrativo

consentono di condizionare a rinunce a diritti e a posizioni soggettive l'esercizio del potere amministrativo di ripartizione delle risorse.

Una volta che, in sede di decretazione, il Governo abbia deciso di destinare una parte delle risorse alla copertura delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, tale decisione non poteva poi essere accompagnata da una condizione del genere sopra illustrato. In tal modo, il potere è stato sviato verso un fine non ammesso dalla norma primaria e anzi con esso contrastante.

Tale sviamento è anche produttivo di effetti concreti irragionevoli e contrari al principio di leale cooperazione istituzionale. In pratica, proprio i comuni che abbiano sopportato un onere più significativo restato insoddisfatto potrebbero essere costretti dalle esigenze finanziarie ad "accettare" la proposta transattiva. La condizione imposta dal decreto finirebbe per "colpire" i singoli comuni con irragionevoli differenze d'intensità e, paradossalmente, per fare leva proprio sull'inadempimento dell'amministrazione ministeriale agli obblighi di cui alla l. n. 392/1941 e al d.P.R. n. 197/1998.

Il che, come si è visto, è propriamente quanto accade nel caso del Comune di Torino.

III. In via subordinata: questione d'illegittimità costituzionale

III.1. Una diversa lettura delle norme primarie coinvolte, nel senso della loro coerenza con il decreto impugnato, solleverebbe questioni gravi e manifeste di legittimità costituzionale. Si dovrebbe difatti ammettere il potere governativo, implicitamente conferito dalla l. n. 232/2016, di determinare tardivamente, in modo pressoché simbolico e scollegato dai costi accertati, il contributo dello Stato per le spese sopportate dai comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari.

In tal caso, i profili di illegittimità costituzionale sarebbero molteplici.

Premesso che appare incontestabile che spetti allo Stato (e per esso, ex art. 110 Cost., al Ministero della giustizia) garantire, in modo unitario e uniforme, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, la delega, in tale ambito, di alcune funzioni a un numero limitato di comuni può anche ritenersi ammissibile purché siano previsti meccanismi (in termini di capacità impositiva o di devoluzione di gettito tributario o di altre forme di finanziamento) tali da realizzare la necessaria corrispondenza (quantomeno tendenziale) tra esercizio di funzioni delegate e relativi oneri finanziari da un lato, e disponibilità di risorse dall'altro (Corte cost., 22.04.1999, n. 138).

In questo quadro, possono aversi anche successive, eventuali riduzioni di risorse, purché:

a) non in misura tale da compromettere l'esercizio delle funzioni stesse (Corte cost., 29.01.2016, n. 10; *Id.*, 24.07.2015, n. 188; *Id.*, 24.10.2012, n. 241);

b) la riduzione delle risorse si accompagni a un "previo" riassetto organizzativo o di funzioni ovvero, in caso contrario (e, cioè, di invarianza di condizioni), all'indicazione dei mezzi finanziari che compensino tale riduzione, poiché altrimenti verrebbe «*disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa*» (Corte cost., 23.01.2014, n. 4; *Id.*, 28.03.2013, n. 51);

c) tali riduzioni non intervengano in uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario, poiché ciò comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione (Corte cost., 6.06.2016, n. 129).

III.2. Ove le norme primarie in questione fossero lette nel senso di legittimare un'arbitraria potestà statale di determinare, in ogni tempo (nel caso di specie, a distanza di cinque anni dal primo esercizio finanziario interessato) il *quantum* (perfino prossimo allo zero) di contribuzione statale alle spese sostenute dagli enti locali in ragione delle attività ricevute in delega, si avrebbe una violazione di tutti i parametri costituzionali appena indicati.

III.3. In primo luogo, si avrebbe violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119, Cost.), dal momento che l'aleatorietà e l'esiguità delle risorse necessarie per le funzioni conferite agli enti in materia di funzionamento degli uffici giudiziari si riverbererebbe sull'autonomia di questi ultimi, entrando in contrasto con tale parametro costituzionale, nella misura in cui non consentirebbe di finanziare adeguatamente le funzioni stesse (Corte cost., 10/2016).

III.4. In secondo luogo, occorre considerare che *«la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (Ibidem)*. La lesione dell'autonomia finanziaria, dunque, si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa (articolo 97, Cost.) in quanto la riduzione del contributo statale in così elevata percentuale rispetto all'effettivo fabbisogno, *«in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite»* (Corte cost., 188/2015), costituirebbe una menomazione della autonomia stessa, che comporterebbe contestualmente un grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite.

Nel caso di specie, appare evidente che nessun recupero di efficienza o riallocazione di funzioni sarebbe concretamente possibile rispetto a spese già sostenute e rendicontate.

III.5. La lesione dell'autonomia finanziaria e del buon andamento dell'azione amministrativa sarebbe aggravata, poi, dalle circostanze che: (a) il "taglio" della contribuzione avverrebbe con modalità temporali tali da non consentire in alcun modo un'adeguata programmazione delle spese (Corte cost., 129/2016); (b) trattandosi di spese già sostenute, la loro copertura, in assenza di un adeguato intervento statale, si riverbera in una riduzione delle entrate disponibili per garantire le funzioni proprie degli enti interessati e, in particolar modo, i servizi essenziali (stante la rigidità della spesa degli enti e i noti vincoli di finanza pubblica).

III.6. In relazione a quanto sopra, rileva anche la violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 81, dal momento che le norme primarie in discussione imporrebbero una spesa in capo agli enti locali senza indicare concretamente – a fronte dell'insufficienza della contribuzione statale – le risorse finanziarie necessarie per farvi fronte (salvo a non volere, appunto, distogliere, in spregio all'autonomia degli enti, risorse proprie destinate ad altre funzioni e ad altri servizi).

III.7. Le norme in questione, inoltre, violerebbero i parametri di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, Cost.), sia sul piano dell'adeguatezza della previsione a raggiungere i fini che persegue; sia su quello degli effetti irragionevoli destinati a produrre; sia, infine, su quello dell'ingiusta distribuzione del costo degli uffici giudiziari sui soli enti locali che siano sedi degli uffici giudiziari che servono comunità ben più estese.

Per il primo aspetto, va considerato che le norme primarie in questione non sono espressione di interventi di contenimento della spesa pubblica, bensì

di una disciplina ordinamentale che dovrebbe tendere a realizzare la migliore organizzazione del funzionamento quotidiano degli uffici giudiziari. Obiettivo concretamente confligente con la scelta di non destinare risorse alla realizzazione dello stesso.

Sul piano dell'irragionevolezza degli effetti, si consideri che la finalità concretamente realizzata non sarebbe comunque quella di realizzare un risparmio di spesa (le spese, infatti, sono state già sostenute da una pubblica amministrazione; quindi, il saldo finale sarebbe comunque invariato), ma soltanto quello di un'irrazionale distribuzione delle stesse, con modalità tali da non consentirne nemmeno un'adeguata programmazione e a garantirne l'efficacia.

Del tutto immotivata sarebbe, poi, la scelta di gravare soltanto sugli enti locali sede degli uffici giudiziari i relativi costi di funzionamento, al di fuori di qualunque vincolo funzionale con le comunità rappresentate.

III.8. Da ultimo, va considerato che un simile assetto determinerebbe rischi concreti di compressione dell'autonomia della magistratura (art. 101, Cost.), rimettendosi a scelte discrezionali (basate, nell'ipotesi migliore, su considerazioni di tipo squisitamente finanziario) dei singoli enti locali la concreta qualità dei necessari servizi a supporto degli uffici giudiziari, potendosi così determinare un gravissimo intralcio all'esercizio delle relative funzioni.

III.9. In senso contrario, non vale nemmeno invocare la precedente pronuncia del giudice costituzionale intervenuta su tali norme, dal momento che la stessa è maturata in un assetto ordinamentale e costituzionale profondamente diverso, in cui era ancora possibile ipotizzare che *«la finanza locale è in gran parte finanza derivata; da ultimo, che presentemente lo Stato provvede al risanamento dei bilanci comunali»* (Corte cost., 27.06.1986, n. 150).

Circostanze – come è noto – tutte successivamente venute meno per effetto della profonda evoluzione del quadro costituzionale.

La stessa pronuncia, peraltro, fondava la legittimità costituzionale delle norme in questione sul presupposto (allora dato per scontato) che «*la legge impugnata obbliga lo Stato a corrispondere annualmente ai Comuni un contributo, che di regola copre la maggior parte delle spese*»; per cui, delle due, l'una: o l'unica lettura delle norme in questione è quella proposta dall'odierno ricorrente (con conseguente illegittimità del decreto impugnato) ovvero va rimessa in discussione la legittimità costituzionale delle stesse.

IV. Istanza cautelare

Il *fumus* discende dalle considerazioni che precedono. Quanto al *periculum*, il Comune osserva che la pretesa governativa di incidere su poste così rilevanti – oltre quaranta milioni di euro – per di più a distanza di notevole tempo dal momento in cui le spese sono state sostenute e le relative voci sono state iscritte nei bilanci, genera un impatto sull'equilibrio finanziario dell'ente non gestibile in vista della prossima chiusura dell'esercizio finanziario.

È dunque indispensabile una misura che quantomeno sospenda gli effetti degli atti impugnati consentendo di evitare la formazione di scenari che non sarebbero poi reversibili al momento della decisione di merito e che coinvolgerebbero una platea di soggetti terzi anche con qui con conseguenze non altrimenti ristorabili.

P.Q.M.

il ricorrente Comune di Torino, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato, chiede a codesto Tribunale, *contrariis reiectis*, di accogliere integralmente il presente ricorso, e:

- in via cautelare: previa audizione dei difensori in camera di consiglio, sospendere *in parte qua* gli atti impugnati, adottando ogni altra misura cautelare ritenuta idonea;
- nel merito: annullare *in parte qua* gli atti impugnati.

Con vittoria di spese, diritti e onorari.

Ai sensi del D.P.R. n. 115/2002 si dichiara che il contributo unificato è dovuto nella misura di euro 650,00.

Si allegano i documenti che seguono:

- 1) Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 marzo 2017, recante «*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 1, comma 439, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. (Legge di bilancio 2017)*»;
- 2) Intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, acquisita nella seduta del 23 febbraio 2017;
- 3) Verbale della seduta del 9.05.2013 della Commissione per la manutenzione ed il funzionamento degli Uffici Giudiziari presso la Corte di Appello di Torino;
- 4) Verbale della seduta dell'8.05.2014 della Commissione per la manutenzione ed il funzionamento degli Uffici Giudiziari presso la Corte di Appello di Torino;
- 5) Verbale della seduta del 18.05.2015 della Commissione per la manutenzione ed il funzionamento degli Uffici Giudiziari presso la Corte di Appello di Torino;
- 6) Verbale della seduta del 9.06.2016 della Conferenza permanente degli Uffici Giudiziari presso la Corte di Appello di Torino;
- 7) Verbale della seduta del 31.05.2017 della Conferenza permanente degli Uffici Giudiziari presso la Corte di Appello di Torino;
- 8) Nota del Comune di Torino del 28.12.2016;

9) Nota del Comune di Torino del 24.07.2017;

10) Riepilogo dei costi sostenuti e dei contributi ricevuti dal Comune di Torino nel periodo 1990 – 2016.

Roma, 27 luglio 2017

avv. Donatella Spinelli

avv. Giuliano Fonderico

Attestazione di conformità

T.A.R. Lazio – sede di Roma

Il sottoscritto Avv. Giuliano Fonderico, quale difensore del Comune di Torino,

attesta che il suesteso atto analogico è conforme all'originale nativo digitale dal quale è stato estratto.

Avv. Giuliano Fonderico