



COMUNE DI PISA
Avvocatura Civica

~
Via della Scuola n. 12
56127 PISA

Tel: +0039 050 9711276
Fax: +0039 050 3136004
caponi@comune.pisa.it
lazzeri@comune.pisa.it
g.gigliotti@comune.pisa.it

Ogg: SSUU Cassazione. Sentenza n.15151/2015 Comune di Pisa c/ Ministero della Giustizia (132c2013)

Con la sentenza in oggetto, la Cassazione ha definitivamente confermato la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di rapporti tra Ministero della Giustizia e Comune di Pisa (*rectius* comuni in genere) in merito alla pretesa, vantata dal Comune, di ottenere il rimborso di quanto anticipato dall'Ente, a favore degli uffici giudiziari posti all'interno del comune, ai sensi dell'art. 1 della l. n.392/1941.

In proposito si ricorda che il Comune di Pisa aveva promosso un'azione civile per il recupero della somme versate, appunto ai sensi dell'art. 1 della l.n.392/1941, secondo il quale sono obbligatorie per i comuni “ *le spese necessarie per i locali ad uso degli Uffici giudiziari, e per le pigioni, riparazioni, manutenzioni, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali medesimi; per le provviste di acqua, il servizio telefonico, la fornitura e le riparazioni dei mobili e degli impianti per i detti uffici*”. Secondo tale normativa, a fronte della spese sostenuta, lo Stato corrisponde ai comuni un “contributo”, determinato, ai sensi dell'art. 1 D.P.R.n. 187/1998 “*annualmente con decreto del Ministero di Grazie e giustizia emanato di concerto con i Ministeri del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica, e dell'Interno, sulla base dei consuntivi delle spese effettivamente sostenute dai Comuni nel corso di ciascun anno*”.

Quanto all'erogazione del contributo, questo è corrisposto in due rate, di cui la prima in acconto all'inizio di ciascun esercizio finanziario, mentre la

seconda, a saldo, è corrisposta entro il 30 settembre (art. 2 D.P.R. n. 187/1998). La rata in acconto è pari al 70% del contributo erogato nell'anno precedente, nei limiti, comunque dell'85% dello stanziamento dell'anno in corso.

Questa, in sintesi, la normativa vigente al momento dell'instaurazione del complessivo contenzioso, che di seguito si ricostruisce.

Il Comune di Pisa ha corrisposto le somme necessarie per garantire lo svolgimento dell'attività giurisdizionale, ricevendo, peraltro, da parte del Ministero somme nettamente inferiori a quelle spese, versate anche dopo molti anni rispetto alla trasmissione del consuntivo.

Stando così le cose, con lettera del 28/6/2002, l'Ente richiedeva al Ministero della Giustizia il pagamento della differenza fra quanto speso dal Comune - nel periodo dal 1/1/92 al 31/12/01 - e quanto corrisposto dal Ministero a titolo di contributo, con l'aggiunta degli interessi moratori, da calcolarsi a decorrere dalla data di maturazione di ciascuna rata di contributo al saldo effettivo.

Con lettera del 21/11/02, il Ministero della Giustizia rispondeva affermando che nessuna inadempienza poteva essere ad esso addebitata, in quanto, ai sensi dell'art. 2 della L. n. 392/41, ai Comuni sedi di Uffici giudiziari è corrisposto un contributo annuo, a fronte delle spese sostenute, e pertanto il Ministero è tenuto *“a rifondere i Comuni in misura parziale degli oneri documentati nei rendiconti annuali mediante l'erogazione di un contributo e non già di un rimborso”*.

Con delibera n.139/2002, recante il Piano dettagliato degli obiettivi anno 2002, la Giunta municipale affidava alla Direzione Supporto istituzionale, diretta dall'avv. Caponi, l'istruttoria e la predisposizione degli atti relativi al recupero somme del Ministero di Giustizia per le spese giudiziarie, in collaborazione con l'Avvocatura. Si trattava, infatti, di un'azione giudiziaria tesa a far emergere, anche a livello giudiziario, la sofferenza dei comuni rispetto agli obblighi derivanti da una normativa adottata in un contesto istituzionale completamente diverso da quello repubblicano.

Così, considerata la rigidità della posizione assunta dal Ministero della giustizia, l'Ente ha deciso di promuovere un'azione giudiziaria.

1. Processo avanti al Tribunale di Pisa

Con atto notificato in data 23/12/02, il Comune di Pisa, allora, conveniva in giudizio il Ministero della Giustizia, per vedere riconosciuto, in via principale, il diritto al rimborso integrale delle somme spese, dal 1/1/92 al 31/12/01, in adempimento degli obblighi di cui all'art. 1 della L. n. 392/1941, per un totale di € 2.644.955,88 a titolo di capitale (somma, poi, ridotta in corso di causa a € 2.241.707,88 poiché in data 27/11/02 il Ministero corrispondeva la somma di € 403.248,00 a titolo di acconto per l'anno 2001), nonché quella dovuta per l'anno 2002, oltre gli interessi legali, da quantificarsi tenendo in considerazione la data di scadenza di ogni rimborso e la data dell'effettivo saldo, con rivalutazione monetaria.

Il Comune avanzava, poi, delle domande subordinate e precisamente:

- 1) L'Ente, nell'ipotesi che il Giudice adito avesse ritenuto che, in base alla l.n. 392/41, il Comune avesse diritto ad un mero contributo e non alla integrale refusione delle spese sostenute, chiedeva che il tribunale dichiarasse rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 3 della l.n. 392/41 e degli artt. 1 e 2 del D.P.R. 4/5/98 n. 187 in relazione agli artt. 5, 114, 117 e 119 della Costituzione e, una volta dichiarata l'incostituzionalità, dichiarasse che le spese necessarie alla gestione degli uffici giudiziari, e precisamente quelle di cui agli artt. 1, 2 e 3 della l. n. 392/1941, erano interamente a carico dell'Amministrazione statale, e per essa del Ministero della giustizia, condannando il Ministero alla integrale corresponsione in favore del Comune di Pisa delle somme sopra indicate.
- 2) In ulteriore gradata ipotesi, se il Giudice avesse ritenuto non manifestamente fondata la questione di legittimità costituzionale così come sopra prospettata, statuendo che la l. n. 392/1941 dovesse interpretarsi nel senso della corresponsione di un contributo, e non dell'integrale rimborso delle spese

sostenute dal Comune, l'Ente chiedeva che il Ministero venisse, comunque, condannato a corrispondere gli interessi sulle somme versate decorrenti dalla maturazione di ciascuna rata al saldo effettivo, oltre sempre la rivalutazione monetaria.

3) In ipotesi ancora subordinata, qualora il Giudice non avesse ritenuto incontestate le somme richieste, il Comune chiedeva la condanna del Ministero della Giustizia alla corresponsione in suo favore della somma dovuta a titolo di rate in acconto e/o saldo in forza della l. n. 392/1941, dal 1/1/92 al 31/12/01, somma da quantificarsi tramite c.t.u. contabile.

Con tale azione, il Comune aveva avanzato la pretesa al diritto al rimborso delle somme versate in ragione di un'interpretazione della normativa vigente alla luce dei principi della Costituzione, ritenendo l'interpretazione meramente letterale di tale normativa in conflitto con l'assetto costituzionale vigente.

La l. n. 392/1941, antecedente alla Costituzione, è, infatti, espressione di uno Stato fortemente accentrato, nel quale le decisioni politico – amministrative erano assunte a livello centrale mentre gli enti locali (allora solo comuni e province) erano unicamente esecutori, nell'ambito del proprio territorio, di tali decisioni.

L'art. 5 della Costituzione ha, però, riconosciuto le autonomie locali, riconoscimento che doveva necessariamente comportare, tra l'altro, l'autonomia finanziaria e di spesa delle stesse.

Tra l'altro nell'ordinamento repubblicano le funzioni relative alla giustizia sono state collocate tra quelle di esclusiva competenza statale, in quanto connesse a diritti inviolabili dell'uomo e non suscettibili di regolamentazione localmente differenziata.

Già la l. n. 142/1990, oggi sostituita dal D. Lgs. 18/8/00 n. 267 "Testo Unico degli Enti Locali", individuava le funzioni proprie del Comune, specificando tassativamente all'art. 10 i compiti e le funzioni svolte per conto dello Stato (servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare).

Tale norma, al terzo comma, precisava che *“ulteriori funzioni amministrative per i servizi di competenza statale possono essere affidati ai comuni dalla legge”*, la quale deve comunque regolare i relativi rapporti finanziari, *“assicurando le risorse necessarie”*.

Veniva, dunque, prevista la possibilità di attribuire al Comune ulteriori funzioni amministrative per servizi che esulano dalla competenza propria dell'Ente locale, allo scopo di corrispondere ad esigenze di razionalità e di economicità nell'organizzazione dei servizi, anche al fine di evitare la istituzione di molteplici uffici statale periferici, fatta salva l'attribuzione delle risorse necessarie.

Queste le ragioni del Comune di Pisa.

Con sentenza n. 4059/2007, il tribunale di Firenze, peraltro, dichiarò il difetto di giurisdizione, ritenendo che la controversia fosse attinente alla erogazione di mezzi finanziari per l'espletamento di un servizio pubblico e che, pertanto, rientrasse nella giurisdizione del Giudice amministrativo.

2. Giudizio avanti alla Corte di appello di Firenze

Il Comune propose appello avverso detta sentenza, riproponendo, tra l'altro, la interpretazione sopra precisata della normativa vigente e sollevando nuovamente questione di legittimità costituzionale.

Con sentenza n. 967/2012, la Corte di appello rigettava l'appello proposto dal Comune dichiarando anche essa il difetto di giurisdizione ma con una motivazione fondata su presupposti giuridici diversi da quelli del tribunale.

Detto Giudice escludeva che lo Stato sia obbligato all'integrale rimborso delle spese sostenute dai comuni per i locali destinati ad uffici giudiziari. Precisava, infatti, che *“Ciò può affermarsi considerando che la L.392/41 definisce quello statale come un “contributo” ed il fatto che questo è stabilito nella tabella allegata alla legge (art. 2), previsione che non avrebbe alcun senso ove l'onere a carico dello Stato fosse perfettamente sovrapponibile alle spese effettivamente erogate e documentate dai comuni*

(in tal caso si tratterebbe di rimborso e non di contributo)”.

Escludeva, quindi, un diritto soggettivo dei comuni all’integrale rimborso a fronte della discrezionalità dello Stato nella determinazione del contributo, *“discrezionalità che implica l’intervento della pubblica amministrazione autorità”*. Da tale circostanza la Corte di appello ricavava, poi, *“il dato decisivo al fine del riparto di giurisdizione secondo i canoni costituzionali chiaramente basati sulla distinzione fra diritti soggettivi ed interessi legittimi (art. 102 e 103 Cost.).”*

Confermava, conseguentemente, il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario.

3. Giudizio avanti alla Corte di Cassazione.

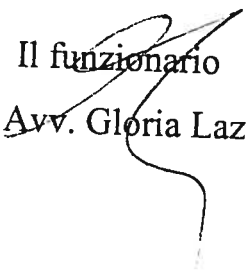
Con atto notificato in data 3/10/2013, il Comune proponeva ricorso avanti alla Corte di Cassazione, ritenendo che la sentenza fosse da riformare poiché emessa in violazione dei principi del riparto di giurisdizione, considerato che il Comune vantava effettivamente un diritto di credito per la somma effettivamente spesa.

Con sentenza n.15151/2015, la Cassazione, ribadita la legittimità costituzionale della normativa di cui all’art.1 l.n.392/1941, conferma la sentenza della Corte di appello chiarendo che detta normativa pone a carico dello Stato un mero “contributo”, determinato annualmente dal Ministero della Giustizia di concerto con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica nonché dell’Interno.

Circa la ripartizione della giurisdizione, la Cassazione ha statuito che l’azione del Comune non è “sostanzialmente” sorretta da una situazione di diritto soggettivo; conseguentemente “non può configurarsi la ricorrenza della giurisdizione del giudice ordinario”.

Il ricorso è stato, pertanto, respinto, con la condanna alle spese di causa, pari a € 10.000.000= nonché al versamento dell’importo a titolo di contributo unificato.

Si chiede, pertanto, il riconoscimento del debito relativo alle spese processuali.


Il funzionario
Avv. Gloria Lazzeri

