



COMUNE DI PISA
Direzione Advocatura Civica

Al Consiglio Comunale
tramite la Direzione Finanze

Alla Direzione Generale
Ufficio Programmazione e Controlli

OGGETTO: Istanza di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Con la presente si comunica che, dalle verifiche effettuate, risulta la sussistenza del seguente debito fuori bilancio:

Oggetto del debito: CORTE D'APPELLO DI FIRENZE – COMUNE DI PISA c/ MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Liquidazione spese di giudizio ex sentenza n. 967/2012.
Importo euro **10.200,00=**

Soggetto creditore:

Denominazione: Avvocatura dello Stato – Sede Distrettuale dello Stato di Firenze

Codice fiscale: 80039250487

Residenza / Sede legale: Via degli Arazzieri n. 4 Città Firenze

Importo complessivo del debito: **10.200,00**

di cui: € 1.900,00= per diritti
€ 8.300,00= per onorari

Totale € 10.200,00=

Fattispecie di legittima riconoscibilità:

- ☒ art. 194, comma 1, lett. a), D.Lgs. 267/2000: sentenze esecutive;
- ☐ art. 194, comma 1, lett. b), D.Lgs. 267/2000: copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purchè sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di cui all'art. 144 del D.Lgs. 267/2000 ed il disavanzo derivi da fatto di gestione;
- ☐ art. 194, comma 1, lett. c), D.Lgs. 267/2000: ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal Codice Civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- ☐ art. 194, comma 1, lett. d), D.Lgs. 267/2000: procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- ☐ art. 194, comma 1, lett. e), D.Lgs. 267/2000: acquisizione di beni o servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 del D.Lgs. 267/2000 ("Regole per l'assunzione di impegni di spesa e per l'effettuazione delle spese") nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza (*).

(*) Dimostrazione dell'avvenuta utilità ed arricchimento per l'Ente: _____

Fatti, circostanze e comportamenti che hanno determinato la formazione del debito:

-Sentenza n. 967/2012 pronunciata dalla Corte d'Appello di Firenze sul ricorso nrg 488/2008 promosso dal Comune di Pisa contro il Ministero di Grazia e Giustizia avverso la sentenza n. 4059/07 del Tribunale di Firenze.

Il Comune citava in giudizio, avanti il Tribunale di Firenze, il Ministero di Grazia e Giustizia per il riconoscimento del diritto al rimborso delle somme erogate dall'Ente per l'esercizio delle funzioni relative alle spese di giustizia per i locali adibiti agli uffici giudiziari (retribuzioni e oneri del personale, canoni di locazione, spese delle utenze, spese per manutenzione, acquisto mobili e arredi e cancelleria), per il periodo dal 1992 al 2001;

-con sentenza n. 4059/2007, il Tribunale di Firenze dichiarava il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario;

-con sentenza n. 967/2012 sopra citata, la Corte d'appello di Firenze respingeva l'appello proposto dal Comune nei confronti del Ministero di grazia e giustizia e contestualmente condannava l'appellante al pagamento delle spese di giudizio quantificate complessivamente in euro 10.200,00=.

Accertamento delle responsabilità ed azioni conseguenti:

in relazione ai comportamenti che hanno determinato la formazione del debito fuori bilancio, effettuati gli opportuni riscontri:

☒ non si ravvisano profili di responsabilità;

☐ si rinvencono i seguenti profili di responsabilità: _____

In relazione alle responsabilità rilevate sono state avviate le seguenti azioni a tutela dell'Ente: _____

Documentazione giustificativa del debito che si allega alla presente:

Sentenza n. 967/2012

Relazione dell'Avvocatura

Effettuata l'istruttoria del caso, si propone il riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio sopra descritto, secondo quanto previsto dall'art. 194 del D.Lgs. 267/2000, avendo riscontrato la sussistenza dei necessari presupposti di fatto e di diritto.

Ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. 267/2000, si esprime parere favorevole di regolarità tecnica sulla presente proposta di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Pisa, 24/07/2012

LA DIRIGENTE
Avv. Susanna Caponi



COMUNE DI PISA

Direzione Avvocatura

~
Via della Scuola, 12
56127 PISA

Tel: 050 9711276

Fax: 050 3136004

e-mail: avvocatura@comune.pisa.it

PEC: comune.pisa.it@postacert.toscana.it

Pisa 09/07/2012

OGGETTO: Corte di appello Sentenza n. 967/2012. Comune di Pisa c/ Ministero della Giustizia (9c08).

RELAZIONE

Il Comune di Pisa, con atto notificato in data 23/12/2008, conveniva il Ministero della Giustizia davanti al Tribunale di Firenze al fine di veder riconosciuto il diritto al rimborso integrale delle somme versate in adempimento agli obblighi previsti dall'art. 1 l. n. 392/1941, per il periodo 1/1/1992 – 31/12/2001, pari ad un importo di € 2.644.955,88, nonché quelle per l'anno 2002, oltre gli interessi legali da quantificarsi tenendo conto della data di scadenza di ogni rimborso e la data dell'effettivo saldo, con rivalutazione monetaria.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 1 comma 1 l.n.392/1941, “sono obbligatorie per i Comuni...2) le spese necessarie per i locali ad uso degli uffici giudiziari, e per le pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali medesimi; nonché per le sedi distaccate di Pretura, anche le spese per i registri e gli oggetti di cancelleria”. Ai sensi dell'art.2 commi 1 e 2 di tale legge “Le spese indicate nell'art.1 sono a carico esclusivo dei Comuni nei quali hanno sede gli Uffici giudiziari, senza alcun concorso nelle stessa da parte degli altri Comuni componenti la circoscrizione giudiziaria. Ai detti Comuni sedi di Uffici giudiziari sarà corrisposto invece dallo Stato, a decorrere dal 1 gennaio 1941, un contributo annuo alle spese medesime nella misura stabilita nella tabella allegata alla presente legge. I

contributi stessi potranno essere riveduti ed eventualmente modificati annualmente, e comunque in ogni momento, quando ricorrano particolari esigenze, con decreto del Ministero della giustizia, di concerto con i Ministeri del tesoro e dell'interno".

Con il D.P.R.n.187/1998 è stato poi stabilito che "Il contributo previsto dall'articolo 2, comma 1, della legge 24 aprile 1941 n.392, è determinato annualmente con decreto del Ministero della Giustizia 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".

Il Comune di Pisa, in questi anni, come del resto gli altri comuni, ha sempre ricevuto somme nettamente inferiori a quelle effettivamente sostenute, corrisposte peraltro molti anni dopo la trasmissione del consuntivo.

Da ciò le ragioni del contenzioso promosso dall'Ente.

Il Comune, svolta la domanda principale di rimborso di tutte le somme anticipate, sollevava, nella denegata ipotesi in cui il Tribunale avesse ritenuto che il Comune di Pisa avesse diritto solo ad un mero contributo e non alla integrale refusione delle spese sostenute, la questione di legittimità costituzionale degli art. 1,2 e 3 l. 392/1941, nonché degli art. 1 e 2 D.P.R 4/4/1998 n. 187, in relazione agli articoli 5, 114, 117 e 119 della Costituzione.

Va, infatti, sottolineato che la normativa in questione era stata adottata prima della adozione della Costituzione repubblicana e si basava evidentemente su principi che non riconoscevano affatto l'autonomia degli Enti locali.

Il Ministero della Giustizia si costituiva contestando in diritto le pretese attoree, eccependo altresì il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario.

Con sentenza n. 4059/07, il Tribunale di Firenze dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in quanto riteneva che l'oggetto della controversia rientrasse nell'ambito dell'art. 33 del D.lgs. n. 80/1998.

Il Comune di Pisa, con atto di citazione notificato in data 7.03.2008, proponeva, allora, appello avverso detta sentenza lamentando l'erronea applicazione dell'art. 33,

D.Lgs n. 80/1998, ritenendo che l'Amministrazione della giustizia non possa essere ricompresa nell'ambito dei pubblici servizi.

Il Giudice di Prime cure, inoltre, non aveva in alcun modo argomentato il concetto di amministrazione della giustizia come servizio pubblico, limitandosi ad affermare che, poiché tale attività è indirizzata ad ottenere il "soddisfacimento diretto dei bisogni di interesse generale", allora questa rientrerebbe senz'altro nella categoria dei servizi pubblici. Il Giudice aveva, quindi, illegittimamente esteso a qualsiasi attività cui inerisce un interesse pubblico il concetto di servizio pubblico.

L'Ente ribadiva che, in dottrina e giurisprudenza, è chiara la distinzione tra servizio pubblico e funzione pubblica.

Più precisamente si ritiene che siano funzioni pubbliche le tre classiche funzioni dello Stato: normazione, amministrazione e giurisdizione.

La "giustizia" non poteva, quindi, essere inserita nella nozione di servizio pubblico essendo essa un'attività necessaria e funzionale all'esistenza stessa del nostro tipo di stato democratico. L'amministrazione della giustizia in quanto funzione essenziale è tradizionalmente inserita, a fianco di quella legislativa e di quella esecutiva, fra le funzioni esclusive dello Stato trovando specifica disciplina nella Costituzione.

Quanto al merito della questione, il Comune precisava nuovamente che l'art. 2 della l. 392/1941 dispone che, a fronte delle spese sostenute dai Comuni, lo Stato deve corrispondere agli stessi un contributo annuo.

In particolare il D.P.R. n. 187/1998 all'art. 1 prevede che "il contributo (..) è determinato annualmente con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia emanato di concerto con i Ministri 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".

L'art. 2 del D.P.R. 187/1998 stabilisce, poi, che il contributo sia corrisposto in due rate: "la prima disposta in acconto all'inizio di ciascun esercizio finanziario, mentre la seconda a saldo, è corrisposta entro il 30 settembre".

In ottemperanza a tali disposizioni, il Comune di Pisa aveva quindi sostenuto le spese relative ai locali adibiti ad uffici giudiziari, trasmettendo annualmente al Ministero una rendicontazione analitica giustificativa delle spese a vario titolo sostenute. Il Ministero, dal canto suo, aveva, invece, corrisposto tali rimborsi senza rispettare i termini previsti dalla legge e non sempre in maniera integrale.

Per questi motivi il Comune di Pisa, in data 28/06/2002, richiese al Ministero della Giustizia il pagamento della differenza fra quanto speso nel periodo dal 1/1/1992 al 31/12/2001 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 a saldo effettivo.

Più precisamente il Comune chiedeva principalmente la condanna del Ministero di Giustizia a corrispondere la somma di € 2.241.707,88 dovuta dal 1/1/1992 al 31/12/2001 a titolo di capitale, oltre gli interessi legali della singola scadenza di ogni rimborso al saldo effettivo, e rivalutazione monetaria, somma tutta dovuta a titolo di rimborso delle spese sostenute dal Comune di Pisa per la gestione degli uffici giudiziari.

Con sentenza n. 967/2012, la Corte di appello ha respinto l'appello del Comune di Pisa ma con diversa motivazione rispetto al tribunale.

Ha, infatti, riconosciuto che l'oggetto della controversia non è inerente ai servizi pubblici e che, pertanto, il difetto di giurisdizione non può derivare da tale circostanza.

La Corte di appello ha invece ribadito che in forza della normativa vigente "è da escludere che lo Stato sia obbligato all'integrale rimborso delle spese incontrate dai comuni per i locali destinati ad uffici giudiziari": si tratta, infatti, di un "contributo" e non di un rimborso. E precisa che "Una diversa interpretazione sarebbe certamente *contram legem*, e non potrebbe tentarsi legittimamente la via della interpretazione c.d. costituzionalmente orientata, in quanto si entrerebbe in conflitto con la lettera della legge, ed il tutto si risolverebbe in una inammissibile scorciatoia elusiva delle

norme che demandano alla Corte cost. il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi”.

La Corte di appello ha, comunque, rilevato il difetto di giurisdizione del giudice adito affermando che “L’esclusione di un diritto soggettivo dei comuni all’integrale rimborso delle spese effettivamente sostenute, e la discrezionalità dello Stato nella determinazione del contributo, discrezionalità che implica l’intervento della pubblica amministrazione autorità, pare il dato decisivo al fine del riparto di giurisdizione secondo i canoni costituzionali chiaramente basati sulla distinzione fra diritti soggettivi ed interessi legittimi (artt.102 e 103 Cost.). Solo a fronte di una previsione di legge (ripetesi ad oggi mancante) che prevedesse l’integrale rimborso delle spese documentate potrebbe affermarsi una posizione di diritto soggettivo dei comuni con le implicazioni in punto di giurisdizione, ma ove lo Stato conservi un margine di discrezionalità in ordine al quantum in relazione alle esigenze di bilancio, e si renda necessario il concerto con i ministri responsabili dei conti dello Stato (con le conseguenti scelte di natura anche politica) pare chiaro come il diritto soggettivo sia da escludere”.

Alla soccombenza segue necessariamente il pagamento delle spese processuali.

Avv. Gloria Lazzeri



(9208)

SENTENZA N.

967

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

REPERTORIO N. 990

- 3 LUG. 2012

La Corte d'Appello di Firenze -Prima sezione civile
composta dai magistrati:

dr. GIULIO DE SIMONE

Presidente

dr. PIETRO MASCAGNI

Consigliere rel.

dr. ANDREA RICCUCCI

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta sub n. 488/2008 R.G. promossa da :

COMUNE DI PISA rappresentato e difeso dagli avv.ti S. Caponi, G. Lazzeri
e G. Gigliotti e con domicilio eletto presso lo studio dell' avv. G. Ferraroni in Firenze
via Duca d' Aosta n. 2 in virtù di procura in calce alla citazione in appello
parte appellante

contro

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA rappresentato e difeso ex lege dall'
Avvocatura dello Stato

parte appellata

avente per oggetto appello avverso sentenza del Tribunale di Firenze n. 4059/2007
in data 18/10 - 25/10/2007, e trattenuta in decisione all' udienza del 20/03/2012 sulle
seguenti

conclusioni

parte appellante : "riformare la sentenza impugnata e per l' effetto dichiarare: 1) La
giurisdizione del Giudice ordinario adito; 2) conseguentemente condannare il
Ministero di giustizia a corrispondere la somma di euro 2.241,707,88 dovuta dal
1/1/92 al 31/12/01, a titolo di capitale, oltre gli interessi legali dalla singola scadenza
di ogni rimborso al saldo effettivo, e rivalutazione monetaria, somma tutta dovuta a
titolo di rimborso delle spese sostenute dal Comune di Pisa per la gestione degli



uffici giudiziari; 3) Nella denegata ipotesi che la Corte adita ritenga che in base alla legge n. 392/41 il Comune abbia diritto ad un mero contributo e non alla integrale refusione delle spese sostenute, si chiede che sia dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1,2 e 3 della legge 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 rimettendo la questione all' esame della Corte costituzionale e, una volta dichiarata l' incostituzionalità, si dichiara che le spese necessarie alla gestione degli uffici giudiziari, e precisamente quelle di cui agli artt. 1,2 e 3 della L. n. 392/41, sono interamente a carico dell' Amministrazione statale e per essa del Ministero della giustizia, condannando detto Ministero alla integrale corresponsione in favore del comune di Pisa delle somme sopra indicate. 4) In ulteriore gradata ipotesi, se la Corte, ritenuta non manifestamente fondata la questione di legittimità costituzionale così come sopra prospettata, ritenesse che la L. n. 392/41 debba interpretarsi nel senso della corresponsione di un contributo e non dell' integrale rimborso delle spese sostenute dal Comune, si chiede che il Ministero venga comunque condannato a corrispondere gli interessi sulle somme versate decorrenti dalla maturazione di ciascuna rata al saldo effettivo, oltre sempre alla rivalutazione monetaria, somme già indicate sino al 28/06/2002, e comunque da aggiornarsi, nella tabella (doc. 1 fascicolo di primo grado), non contestata dal convenuto. Con vittoria di spese ed onorari”

parte appellata : “rigettare l' avverso appello perché improponibile, inammissibile, infondato in fatto ed in diritto. Con vittoria di spese e competenze del presente grado di giudizio”.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il Comune di Pisa conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Firenze il Ministero della Giustizia, chiedendone la condanna al pagamento della somma di € 2.644.955,88 oltre interessi a titolo di rimborso spese sostenute per gli uffici giudiziari ai sensi della L. 392/41. A sostegno della domanda il Comune faceva presente che ai sensi dell' art. 1 della L. 392/41 “*sono obbligatorie per i comuni le spese necessarie per i locali ad uso degli uffici giudiziari e per le pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali medesimi, per le provviste di acqua, il servizio telefonico, la fornitura e la riparazione dei mobili e degli impianti per i detti uffici ...*” e che lo Stato corrisponde ai comuni un contributo annuo il cui ammontare, originariamente stabilito nella



tabella allegata alla legge, è stato poi determinato con decreti annuali. Aggiungeva che attualmente la materia è disciplinata dal D.P.R. 4 maggio 1998 n. 187 per il quale il contributo è determinato annualmente con decreto interministeriale *“sulla base dei consuntivi delle spese effettivamente sostenute dai comuni nel corso di ciascun anno”*. Premesso tale quadro normativo, il Comune di Pisa faceva presente che il Ministero aveva provveduto ai rimborsi senza rispettare i termini di legge relativi (art. 1 comma 2 D.P.R. 187/98) e parzialmente (a fronte di una spesa sostenuta per gli anni dal 1991 al 2000 di L. 13.005.093.225 era stato erogato un contributo pari a L. 10.677.958.350 e per gli anni 1998-2001 era stato corrisposto un acconto del 70% non seguito dal saldo), e che, ricevuta richiesta di pagamento di € 3.039.609,76 (interessi compresi), lo Stato aveva contestato di essere inadempiente, facendo presente che aveva contribuito in misura oscillante fra il 65% e l' 82% tale da garantire una copertura delle spese documentate, assumendo di essere tenuto ad un rimborso parziale. Tale interpretazione data dal Ministero alla L. 392/41 ed al D.P.R. 187/1998 - sosteneva il Comune - non era corretta in quanto non in linea con le leggi 142/1990 e 267/2000 e le norme costituzionali circa le competenze degli enti. Per tali ragioni il Comune chiedeva che venisse accolta la sua domanda di integrale rimborso e, occorrendo, che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale in ordine agli artt. 1,2 e 3 della L. 392/41 e degli artt. 1 e 2 del D.P.R. 187/98 in relazione agli artt. 5,114,117 e 119 Cost. Il Ministero della Giustizia si costituiva in giudizio chiedendo la reiezione della domanda per essere dovuto ai comuni, sulla base della normativa vigente, solo un contributo. Faceva poi rilevare che la prospettata questione di legittimità costituzionale era già stata più volte ritenuta manifestamente infondata dalla Corte costituzionale e che elementi nuovi al riguardo non erano rinvenibili nella legge costituzionale n. 3/2000. Nella propria comparsa conclusionale, poi, il Ministero sosteneva il difetto di giurisdizione dell' AGO.

Il Tribunale di Firenze con la sentenza impugnata (sent. n. 4059/07 in data 18/10 - 25/10/2007) dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, e condannava il Comune di Pisa a rimborsare al Ministero della Giustizia le spese di lite. In sintesi, il primo giudice argomentava nel seguente modo: - in relazione al disposto dell' art. 33 D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 80, come risultante dopo Corte cost. n. 204/2004, doveva ritenersi che in ordine alla questione della giurisdizione dovesse valutarsi: a) l' inerenza della controversia alla “materia dei pubblici servizi”; b) il coinvolgimento



nella materia della "pubblica amministrazione autorità"; - la controversia relativa alla costituzione della "provvista finanziaria" occorrente per l'erogazione del pubblico servizio non poteva essere ritenuta relativa ad una attività strumentale al servizio in quanto tale provvista " ... è concettualmente inscindibile dal servizio, trovando esso nei mezzi di finanziamento la stessa possibilità di esistenza"; - si configurava all'evidenza l'esercizio di un potere autoritativo in quanto " ... attraverso il meccanismo della erogazione dei fondi per il funzionamento del servizio, lo stesso viene ad incidere unilateralmente sull'impianto organizzativo funzionale del servizio pubblico"; - in tal senso era anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza n. 6489 del 05 ottobre 2004), mentre non appariva pertinente Cass. Sez. Un. 12169/90 ("la controversia promossa dal Ministero della Pubblica Istruzione, per conseguire il rimborso, da parte di una Amministrazione Provinciale, di spese inerenti alla gestione di un istituto tecnico industriale, secondo le previsioni dell'art. 144 del R.D. n. 383/34, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, in quanto attinente a posizioni creditorie nell'ambito di rapporti obbligatori direttamente regolati dalla legge") per essere la pronuncia antecedente all'emanazione del D. Lgs. 80/98 ed alla ricordata sentenza della Corte costituzionale.

Avverso tale sentenza proponeva appello il Comune di Pisa, affidando il gravame ai seguenti motivi:

- il primo giudice erroneamente e senza motivare al riguardo aveva ricompreso l'amministrazione della giustizia nel concetto di servizio pubblico, senza considerare adeguatamente la distinzione, delineata in dottrina e giurisprudenza, fra servizio pubblico e funzione pubblica: la "giustizia" non poteva essere inserita fra i servizi pubblici " ... essendo essa una attività necessaria e funzionale all'esistenza stessa del nostro tipo di stato democratico ... "; non era stato considerato dal primo giudice che l'amministrazione della giustizia, a differenza da quanto accade per il pubblico servizio, "reca utilità ai soggetti privati esclusivamente di riflesso; infatti lo scopo di questa attività è garantire il rispetto e l'applicazione delle norme che costituiscono e regolano il nostro ordinamento giuridico";
- il primo giudice erroneamente aveva ritenuto applicabile l'art. 33 del D.Lgs. 80/98 nel testo risultante dopo Corte cost. 204/2004, in quanto ai sensi di tale norma (come "riscritta" dalla Corte cost.) risultano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi " relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi"



e "relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge n. 241 del 7 agosto 1990": non si era in presenza di concessione di pubblico servizio, e nemmeno all' interno di un procedimento disciplinato dalla L. 241/90 " ... *bensì di fronte alla regolazione di rapporti patrimoniali fra enti equiordinati di rilevanza costituzionale; per cui non si controverte di un interesse legittimo del Comune di fronte allo stato – autorità, bensì di un diritto soggettivo alla rifusione delle spese sostenute per l' esercizio di una funzione aliena e quindi di un diritto di credito*"; parimenti non si era in presenza dell' affidamento di un pubblico servizio ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, per non essere il comune un soggetto che ha contrattualmente assunto un servizio per conto dello Stato, bensì soggetto che per disposizione di legge ha dovuto svolgere attività di supporto di una funzione pubblica appartenente ad altro ente;

- il ragionamento del primo giudice era viziato laddove aveva ritenuto configurabile un potere autoritativo del Ministero (potere ritenuto rilevante agli effetti della attribuzione della controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) in relazione alla potestà di incidere unilateralmente sulla provvista finanziaria necessaria per lo svolgimento della pubblica funzione, mentre avrebbe dovuto considerare che esso Comune di Pisa contestava l' esistenza di tale potere autoritativo sostenendo di avere il diritto soggettivo al rimborso di tutte le spese incontrate: costituendo l' esistenza o meno di tale potere autoritativo l' oggetto della causa, non avrebbe potuto essere dato per scontato ed al riguardo avrebbe dovuto intervenire decisione nel merito, senza possibilità di utilizzare l' affermazione di tale potere per risolvere la questione di giurisdizione.

Nel merito il Comune di Pisa richiamava e ribadiva tutte le difese già svolte in primo grado, attinenti alla interpretazione ed applicazione della L. 392/41 e del D.P.R. 187/98 anche alla luce della evoluzione normativa di cui al D. Lgs. 267/2000; riproponeva altresì la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1,2 e 3 della L. 392/91 e 1 e 2 del D.P.R. 187/98 in relazione agli artt. 5,114,117 e 119 Cost. nella parte in cui le prime norme non prevedono il rimborso integrale a favore dei comuni delle spese necessarie per la gestione degli uffici giudiziari.

Il Ministero della Giustizia si costituiva in giudizio contestando il fondamento del gravame e chiedendone il rigetto. Osservava, infatti, che il Comune appellante era incorso in un errore di impostazione, in punto di giurisdizione, in quanto aveva



individuato il giudice avente giurisdizione non già sulla base del diritto vigente, bensì avendo riguardo ad una interpretazione errata della L. 392/41 vista come conferente un diritto soggettivo (all' integrale rimborso) in realtà non sussistente. Rilevava poi che ove per ipotesi la controversia non fosse riconducibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la giurisdizione di tale giudice dovrebbe essere comunque affermata in quanto la misura del contributo statale non è predeterminata dalla legge, bensì *“rimessa ad una valutazione autoritativa e in ultima analisi discrezionale dello Stato”* con la conseguenza che la posizione dei comuni doveva essere qualificata come di interesse legittimo con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo. Il Ministero della Giustizia rilevava, quanto alla dedotta questione di legittimità costituzionale, che essa era inammissibile (il giudice che avrebbe dovuto sollevarla era privo di giurisdizione) e manifestamente infondata sia per non essere soggette a sindacato di costituzionalità norme di rango non legislativo quali quelle contenute nel DM 9 febbraio 1959 (approvazione della tabella dei contributi dovuti dallo Stato ai comuni sedi degli uffici giudiziari a norma della L. 392/41) e nel D.P.R. 187/98 (*“Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi alla concessione ai comuni di contributi per le spese di gestione degli Uffici giudiziari, a norma dell' art. 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59”*), sia perché la Corte cost. aveva più volte negato il fondamento della questione (Corte cost. 150/86).

Il Ministero della Giustizia, quindi, chiedeva il rigetto del gravame.

All' udienza del 20/03/2012 le parti precisavano le conclusioni così come trascritte in epigrafe, e la causa veniva trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Giova ricordare il quadro normativo di riferimento. Ai sensi dell' art. 1 comma 1 n. 2) L. 392/41 **“ sono obbligatorie per i Comuni 2) le spese necessarie per i locali ad uso degli uffici giudiziari, e per le pigioni, riparazioni, manutenzione, 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; nonché per le sedi distaccate di Pretura, anche le spese per i registri e gli oggetti di cancelleria;”**. Ai sensi dell' art. 2 commi 1 e 2 di tale legge **“Le spese indicate nell' art. 1, sono 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. Ai detti Comuni**



sedi di Uffici giudiziari sarà corrisposto invece dallo Stato, a decorrere dal 1° gennaio 1941, un contributo annuo alle spese medesime nella misura stabilita nella tabella allegata alla presente legge.

I contributi stessi potranno essere riveduti ed eventualmente modificati annualmente, e comunque in ogni momento, quando ricorrono particolari esigenze, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri del tesoro e dell' interno.” . E' poi intervenuto il D.P.R. 187/98 (“Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi alla concessione ai comuni di contributi per le spese di gestione degli uffici giudiziari, a norma dell' articolo 20, comma 8, della l. 15 marzo 1997, n. 59”) che all' art. 1 comma 1 stabilisce: “ Il contributo previsto dall' articolo 2, comma 1, della legge 24 aprile 1941, n. 392, è determinato annualmente con decreto del Ministro della giustizia emanato di concerto con i Ministri 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”. Il successivo art. 2 del D.P.R. 140/98 prevede il pagamento del contributo da parte dello Stato in due rate e (comma 3) che “La rata a saldo è determinata tenendo presente: le spese di cui all' art. 1 della legge 24 aprile 1941, n. 392, sostenute dai comuni, il parere delle commissioni di manutenzione nonché gli stanziamenti del bilancio di previsione della spesa del Ministero della giustizia”

La controversia introdotta dal Comune di Pisa

Con la citazione introduttiva del primo grado il Comune di Pisa ha lamentato di aver sostenuto per gli uffici giudiziari nel periodo dal 1991 al 2000 un esborso di L. 13.005.093.225 ricevendo dallo Stato contributi per la minore somma di L. 10.677.958.350, ed ha contestato il fondamento della tesi del Ministero secondo la quale il contributo avrebbe carattere parziale e dipenderebbe dalle previsioni di bilancio del Ministero stesso. L' interpretazione della L. 392/41 e del D.P.R. 187/98 data dal Ministero sarebbe erronea e comunque, ove non ne fosse possibile una interpretazione costituzionalmente orientata, si porrebbe una questione di legittimità costituzionale degli artt. 1-3 della L. 392/41 e degli artt. 1 e 2 del D.P.R. 187/98 in relazione agli artt. 5,114,117 e 119 Cost.. Da tale impostazione è derivata la domanda del Comune di Pisa di condanna del Ministero della Giustizia al pagamento della differenza di € 2.644.955,88 per il periodo 01/01/1992 – 31/12/2001 e di quella relativa all' anno 2002.



L' art. 33 del D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 80 (norma in relazione alla quale il primo giudice ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario), dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004, al comma 1, recita: "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero ancora relative all' affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481". Il Tribunale di Firenze ha ritenuto la presente controversia attinente alla materia dei pubblici servizi e tale da coinvolgere l' esercizio di un potere autoritativo da parte del Ministero, in tal modo attenendosi all' orientamento espresso da Consiglio di Stato, sez. IV, 05 ottobre 2004 n. 6489 (*"La controversia sulla mancata erogazione dei mezzi finanziari per l' espletamento di un pubblico servizio rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: infatti, essa, da un lato inerisce, per sua stessa natura, alla materia dei pubblici servizi, integrando la provvista finanziaria non un' attività strumentale, ma direttamente funzionale al soddisfacimento di bisogni generali; dall' altro, si connota per l' autoritatività della posizione della regione che, attraverso il meccanismo dell' erogazione dei fondi per il funzionamento del servizio, viene ad incidere unilateralmente sull' impianto organizzativo funzionale del servizio pubblico"* - *"L' inquadramento della provvista finanziaria pubblica nel novero delle obbligazioni pubbliche non osta alla individuazione, nella fattispecie, di un potere autoritativo da parte dell' amministrazione erogante, che attraverso il meccanismo dell' erogazione dei fondi per il funzionamento del servizio, viene in definitiva ad incidere unilateralmente sull' impianto organizzativo, funzionale del servizio pubblico di trasporto locale"*).

Ad avviso di questa Corte, ipotizzando la correttezza di tale impostazione del Consiglio di Stato, una ragione di non pertinenza alla fattispecie in esame dell' orientamento espresso dalla decisione di cui sopra non potrebbe essere individuata nelle considerazioni nella quali si concretizza il primo motivo di gravame del Comune di Pisa, attinenti alla distinzione fra pubblica funzione e pubblico servizio.



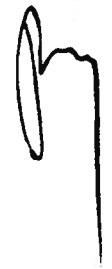
Infatti la "giustizia" è al contempo funzione pubblica e servizio pubblico, come reso evidente, per la seconda definizione, dal fatto che gli utenti che del servizio si avvalgono pagano normalmente una tassa ("contributo unificato" nel settore civile). Piuttosto è da valutare se sia condivisibile l' affermazione per la quale la controversia relativa alla erogazione dei mezzi finanziari destinati ad un pubblico servizio sia controversia "in materia di pubblici servizi" rientrante nell' ambito di applicabilità dell' art. 33 del D. Lgs. 80/98. Non pare che la funzionalità della provvista finanziaria all' espletamento di un pubblico servizio sia circostanza sufficiente a ricondurre la controversia fra quelle di cui all' art. 33 comma 1 D. Lgs. 80/98, come riscritto dalla Corte cost. con la sentenza 204/2004, e ciò per più ragioni. Innanzitutto è da escludere che la controversia sia relativa a concessione di pubblico servizio in quanto i comuni non sono concessionari di attività nelle quali si concreta il servizio giustizia, e non sono coinvolti in attività attinenti all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia per Costituzione riservate al Ministero della Giustizia. L' art. 33 comma 1 del D. Lgs. 80/98, nel testo vigente, contempla le controversie "in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi" (e non tutte, ma solo quelle in cui si discuta di profili riconducibili alla pubblica amministrazione – autorità, tanto che la dichiarazione di incostituzionalità di cui a Corte cost. 204/2004 ha investito il secondo comma della norma contenente esemplificazione delle controversie in materia di pubblici servizi devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo), sicché ove non vi sia concessione di pubblico servizio o la P.A. nella materia dei pubblici servizi non abbia emesso un provvedimento nell' ambito di un procedimento amministrativo disciplinato dalla L. 241/90, non v'è possibilità di affermare la giurisdizione esclusiva in ragione di tale norma. Sul punto, pertanto, possono condividersi i rilievi dell' Amministrazione appellante. La previsione della legge 392/41 ("Trasferimento ai Comuni del servizio dei locali e dei mobili degli Uffici giudiziari") invece determina la devoluzione ai comuni di un singolo compito, attinente *lato sensu* al servizio giustizia, riconducibile, oggi, alla previsione dell' art. 14 del D. Lgs. 267/2000 ("Testo unico delle leggi sull' ordinamento degli enti locali") per la quale ai comuni possono essere affidati compiti per servizi di competenza statale (art. 14 comma 3 del D. Lgs.: "Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie"). Non v'è dubbio che la



provvista finanziaria sia "direttamente funzionale al soddisfacimento di bisogni generali" (Consiglio di Stato sez. IV 6489/2004 cit.), ma non per questo la controversia nella quale si discute di tale provvista finanziaria può essere considerata in materia di pubblico servizio, in quanto è piuttosto attinente alla definizione dei rapporti finanziari che si determinano fra Stato e comuni quando a questi vengano affidati specifici compiti rientranti nelle competenze statali. Può dirsi che le esigenze (nella specie di approvvigionamento dei locali da destinare ad uffici giudiziari) correlate al servizio di competenza statale, in ragione dell' affidamento del compito all' ente locale, sono solo l' occasione del sorgere di un rapporto finanziario fra i due enti, rapporto che è regolato sulla base di parametri (spese sostenute dai comuni e "stanziamenti del bilancio di previsione della spesa del Ministero della giustizia") che, sebbene indirettamente influenti sul buon andamento del servizio, implicano problematiche del tutto diverse da quelle attinenti all' espletamento del servizio giustizia e che, in linea di massima sono le stesse tutte le volte in cui lo Stato si avvalga della facoltà di cui al ricordato art. 14 comma 3 del D. Lgs. 267/2000. Trattasi delle problematiche alle quali è fatto ampio riferimento nella citazione in appello del Comune di Pisa laddove si evidenzia, in sintesi, la esclusiva competenza statale in materia di giustizia e si sostiene la contrarietà a Costituzione di norme che comportino "*l' assunzione da parte dei comuni delle spese attinenti a funzioni di altri enti*" (così a pag. 17 della citazione in appello) .

Ritiene quindi questa Corte che non possa affermarsi, come fatto dal primo giudice, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in applicazione dell' art. 33 del D. Lgs. 80/98, e che, tuttavia, il difetto di giurisdizione debba essere affermato per altra via, in tal modo correggendo la motivazione fatta propria dal Tribunale.

Innanzitutto deve rilevarsi che, sulla base del diritto vigente, è da escludere che lo Stato sia obbligato all' integrale rimborso delle spese incontrate dai comuni per i locali destinati ad uffici giudiziari. 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). Inoltre il D.P.R. 140/98 ribadisce pienamente il concetto, stabilendo che il "contributo" è annualmente determinato dal Ministro della giustizia di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione



economica e dell' interno, indicando i parametri rilevanti nelle "spese effettivamente sostenute dai comuni nel corso di ciascun anno" e negli "stanziamenti del bilancio di previsione della spesa del Ministero della giustizia". Una diversa interpretazione sarebbe certamente *contra legem*, e non potrebbe certo tentarsi legittimamente la via della interpretazione c.d. costituzionalmente orientata, in quanto si entrerebbe in conflitto con la lettera della legge, ed il tutto si risolverebbe in una inammissibile scorciatoia elusiva delle norme che demandano alla Corte cost. il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi.

Sosto quest' ultimo profilo, rispondendo ad argomentazioni dell' appellante, deve rilevarsi che eventuali problemi di legittimità costituzionale della normativa applicabile (problemi la cui sussistenza è sostenuta dalla parte appellante) non possono minimamente influire sulla questione della giurisdizione, dovendo questa essere valutata sulla base della legge vigente al momento della proposizione della domanda (art. 5c.p.c.), tanto più che la non manifesta infondatezza e rilevanza della questione non può che essere valutata dal giudice munito di giurisdizione per il processo. Non potrebbe, pertanto, questa Corte ritenere la competenza del giudice ordinario, quand' anche la questione di legittimità costituzionale prospettata dall' appellante, tesa ad ottenere la dichiarazione di incostituzionalità delle norme (ove non diversamente interpretabili) che prevedono un contributo e non il diritto (soggettivo) dell' ente locale all' integrale rimborso, apparisse non manifestamente infondata, affermando la propria giurisdizione sulla base di una posizione di diritto soggettivo ad oggi da escludere.

L' esclusione di un diritto soggettivo dei comuni all' integrale rimborso delle spese effettivamente sostenute, e la discrezionalità dello Stato nella determinazione del contributo, discrezionalità che implica l' intervento della pubblica amministrazione autorità, pare il dato decisivo al fine del riparto di giurisdizione secondo i canoni costituzionali chiaramente basati sulla distinzione fra diritti soggettivi ed interessi legittimi (artt. 102 e 103 Cost.). Solo a fronte di una previsione di legge (ripetesi ad oggi mancante) che prevedesse l' integrale rimborso delle spese documentate potrebbe affermarsi una posizione di diritto soggettivo dei comuni con le implicazioni in punto di giurisdizione, ma ove lo Stato conservi un margine di discrezionalità in ordine al *quantum* in relazione alle esigenze di bilancio, e si renda necessario il concerto con i ministeri responsabili dei conti dello Stato (con le



conseguenti scelte di natura anche politica) pare chiaro come il diritto soggettivo sia da escludere.

Deve, pertanto, essere confermato il difetto di giurisdizione.

Nelle conclusioni di cui alla citazione in appello, sub 4), in via di estremo subordine, e cioè per l' ipotesi in cui venga interpretata la normativa vigente come determinante il diritto unicamente ad un contributo a favore dei comuni, e manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata, il Comune di Pisa ha chiesto la condanna del Ministero al pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria sulle somme versate in ritardo rispetto alle scadenze. Tale domanda è parte della domanda originariamente proposta in subordine nella citazione introduttiva del primo grado, laddove si chiedeva che, non aderendosi alla interpretazione proposta, il Ministero venisse condannato al pagamento delle somme ancora dovute in applicazione della L. 392/41 con interessi decorrenti dalla maturazione di ciascuna rata al saldo, oltre rivalutazione monetaria. Il primo giudice ha affermato il difetto di giurisdizione in relazione alla intera controversia, senza nulla dire in ordine alla specifica domanda subordinata, sicché le ipotesi che possono farsi sono due: a) il difetto di giurisdizione è stato affermato in ordine alla intera controversia; b) il Tribunale è incorso in vizio di omessa pronunzia. La prima ipotesi è di gran lunga la più attendibile in quanto il difetto di giurisdizione è stato ritenuto in relazione alla "materia", ma se così è avrebbe dovuto l' appellante dedurre uno specifico motivo teso a contrastare *in parte qua* la decisione, evidenziando le ragioni per le quali la specifica domanda dovrebbe comunque rientrare nella giurisdizione del giudice ordinario. Al riguardo, però, non è dato trovare nella citazione in appello una specifica censura, sicché si è in presenza di una mera riproposizione della domanda non supportata da motivo di gravame.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano a carico del Comune di Pisa ed a favore del Ministero appellato in complessivi € 10.200,00.

P.Q.M.

rigetta l' appello proposto dal Comune di Pisa nei confronti del Ministero della giustizia avverso la sentenza del Tribunale di Firenze n. 4059/2007 in data 19/10 - 25/10/2007; condanna la parte appellante a rimborsare a quella appellata le spese del grado che si liquidano in complessivi € 10.200,00 di cui € 1.900,00 per diritti, ed € 8.300,00 per onorari.



Così deciso in Firenze in camere di consiglio il 19/06/2012 su relazione del
consigliere dott. Pietro Mascagni.

Il Consigliere est.

Pietro Mascagni

Il Presidente

[Signature]

Depositato in Cancelleria

il 3 LUG 2012

Serenus Baldi
Dr. ssa Serenus Baldi