



Roma 18 settembre 2017

IL RIMBORSO DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

**Nota di approfondimento anche alla luce
dell'Ordinanza TAR Lazio n. 7687 del 15 settembre 2017**

Premessa

La vicenda dei rimborsi delle spese sostenute per il funzionamento degli uffici giudiziari da oltre 800 Comuni deve ancora trovare una definitiva sistemazione. È ben noto che l'ammontare dei rimborsi si è fortemente ridotto dal 2011 in poi, determinando un'ulteriore aggravio finanziario su enti già sottoposti ai tagli generalizzati applicati tra il 2011 e il 2015. A seguito della continua riproposizione del tema da parte dell'ANCI e dei Comuni più direttamente interessati, la questione è stata poi affrontata attraverso due strumenti: il superamento del sistema di spesa a carico dei Comuni stabilito nel lontano 1941, a decorrere dal settembre 2015; il ristoro parziale delle spese residue riconosciute e non rimborsate per gli anni 2011-2014 (con esclusione quindi di quanto sostenuto nel 2015) con la legge di bilancio per il 2017, che ha stanziato 300 mln. di euro la cui erogazione avverrebbe nell'arco di ben trent'anni.

Pertanto, sotto il profilo strutturale, viene abbandonato il sistema "ante-costituzionale" di cui alla legge 24 aprile 1941, n. 392, che obbligava i Comuni ad occuparsi del funzionamento degli uffici giudiziari siti nei rispettivi territori, sopportandone direttamente gli oneri, a fronte di rimborsi comunque parziali e posticipati, resi a titolo di "contributo" e quindi – nell'interpretazione governativa – non necessariamente corrispondenti agli oneri effettivamente sostenuti. La legge di stabilità 2015 (commi da 526 a 530, art. 1, legge 23 dicembre 2014, n. 190), ha radicalmente modificato questa disciplina, attribuendo dal 1° settembre 2015 gli oneri in questione al Ministero della Giustizia ed attivando un sistema transitorio su base convenzionale che assicurasse la continuità dei servizi essenziali (manutenzioni, pulizia, guardiania ecc.).

Il passaggio di competenze ha riguardato i Comuni sede di Tribunali e le Corti d'Appello e di giurisdizioni minori, con l'eccezione dei Comuni sede di Giudici di Pace che hanno esercitato la facoltà di richiedere il mantenimento della sede, con l'obbligo però di sostenerne le relative spese¹, secondo quanto stabilito dal d.lgs. 7 settembre 2012, n. 156.

Le tipologie di spese che i Comuni erano obbligati ad anticipare (art. 2 della Legge 392/1941) riguardavano gli affitti, le riparazioni, la manutenzione, l'illuminazione, il riscaldamento, la custodia dei locali, le provviste di acqua, il servizio telefonico, la fornitura e le riparazioni dei mobili e degli impianti, le spese per i registri e gli oggetti di cancelleria nel caso di sedi distaccate di Pretura, le spese per la pulizia dei locali.

¹ Art. 3, co.2, del D.Lgs. 7 settembre 2012, n. 156: "[...] gli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, possono richiedere il mantenimento degli uffici del giudice di pace, con competenza sui rispettivi territori, di cui è proposta la soppressione, anche tramite eventuale accorpamento, facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia nelle relative sedi, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo che sarà messo a disposizione dagli enti medesimi"



La procedura di rimborso

Le modalità di rimborso da parte del Ministero della Giustizia delle spese anticipate dai Comuni era disciplinato dalle disposizioni contenute nel D.P.R. n. 187 del 1998, successivamente modificato dal D.P.R. n. 61 del 2014.

Il meccanismo prevedeva che tali somme venissero corrisposte a titolo di “contributo” in due rate, la prima delle quali a titolo di acconto, in misura pari al 70% dell’ultimo contributo globalmente erogato, e nei limiti, comunque, del 70% dello stanziamento assegnato nello stato di previsione del Ministero della Giustizia (cap. 1551); la seconda, entro il 30 settembre dell’anno successivo, a titolo di conguaglio, previo parere delle commissioni di manutenzione, sulla base delle spese sostenute risultanti dal rendiconto dell’ente locale. Il contributo complessivo massimo erogabile dal Ministero della Giustizia era in ogni caso previsto “*nei limiti dello stanziamento sul pertinente capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero della giustizia per il successivo esercizio finanziario*”.

Il D.P.R. n. 61 del 2014 e, successivamente, il comma 529 della Legge di stabilità 2015, prevedevano altresì l’introduzione del criterio del costo standard ai fini della determinazione del costo massimo di ciascun ufficio giudiziario rimborsabile dal Ministero della Giustizia. Tale dispositivo non ha poi trovato applicazione alle spese sostenute dai Comuni in seguito alle novità intervenute con la legge di stabilità 2015.

Riepiloghiamo di seguito gli elementi essenziali del problema per poi evidenziare l’incongruità dell’imposizione di termini perentori per l’accesso al contributo a copertura degli arretrati 2011-14 disposto con la legge di bilancio 2017, ora sancita dall’importante Ordinanza del TAR Lazio n. 7687 pubblicata il 15 settembre scorso.

Le mancate assegnazioni da parte del Ministero della Giustizia

Dall’analisi dei Certificati di conto consuntivo 2011-2015 risulta che la spesa annualmente sostenuta dai Comuni è stata di circa 300 milioni di euro, mentre è di poco inferiore l’importo annualmente “riconosciuto” dal Ministero della Giustizia, al netto dei rilievi e dei fitti passivi figurativi.

Fino al 2010 lo Stato ha rimborsato una quota almeno pari all’80% delle spese anticipate dai Comuni. A partire dal 2011 si è assistito però ad una drastica riduzione sia degli stanziamenti di competenza che dei pagamenti.

I crediti complessivamente vantati dai Comuni ammontano a circa 700/750 milioni di euro (di cui 650 mln. riconosciuti per il periodo 2011-14), a seguito della:

- marcata riduzione degli importi erogati per l’esercizio 2011 (175,5 milioni di euro);
- modeste assegnazioni in acconto per le annualità 2012-14 (erogazioni 2012 pari a 75,8 milioni di euro, 2013 pari a 107,2 milioni e 2014 pari a 122,8);
- mancata assegnazione dei saldi per le annualità 2012-14;
- mancato ristoro del complesso delle spese sostenute nel 2015.

Va poi considerato un aspetto che contribuisce a rendere ancor più critica la condizione per gli enti – generalmente capoluoghi – che dal 2012 hanno sostenuto anche le spese di funzionamento per gli uffici giudiziari accorpate a quelli già operanti nei rispettivi



territori, a seguito della riforma con la quale è stata ridefinita l'intera geografia degli uffici giudiziari.

La soluzione adottata dal Governo

La soluzione adottata dal Governo ed inserita nel riparto dei cosiddetti "Fondoni" della legge di bilancio 2017 (commi 433 e 438, oggetto del DPCM attuativo del 10 marzo 2017, GU 29 maggio) ha determinato criticità sia sul piano quantitativo sia sul piano del metodo.

Le risorse complessivamente stanziare sono pari a 300 milioni di euro, con erogazione rateizzata in 30 anni (2017-2046). Tale assegnazione porta l'importo complessivamente spettante a ciascun Comune sede di ufficio giudiziario a circa il 67% dei costi totali sostenuti e riconosciuti dal Ministero per gli anni tra il 2011 e il 2014. Non è previsto alcun ristoro per le spese sostenute fino al 31 agosto 2015.

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 l'ente beneficiario rinunci a qualsiasi azione giurisdizionale, anche in corso. A tal fine i Comuni interessati dovrebbero depositare presso il Ministero della Giustizia una dichiarazione di rinuncia a qualsiasi ulteriore pretesa, unitamente al provvedimento di estinzione del giudizio o della procedura esecutiva eventualmente in corso, ovvero dichiarazione di inesistenza di giudizi o procedure esecutive pendenti (art.3, co. 4, del DPCM 10 marzo 2017, che tuttavia non indica alcun termine per tale adempimento).

In sede di Conferenza Unificata, l'Anici, nel dare il proprio assenso al riparto dei cd. Fondoni in considerazione delle complesse e diverse questioni coinvolte (dal finanziamento delle Province e delle Città metropolitane, al riconoscimento degli arretrati per i calcoli errati nel passaggio ICI-IMU), ha evidenziato che *"la soluzione proposta dal Governo sul ristoro delle spese giudiziarie risulta di debole efficacia anche a fronte dei procedimenti in corso presso la giustizia amministrativa: la previsione di un ristoro complessivamente pari a soli 300 mln. di euro, a fronte di spese non coperte per circa 700 milioni, associata ad una rateizzazione addirittura per 30 anni produce benefici minimi sui bilanci dei Comuni coinvolti."*

L'ANCI ha inoltre richiesto (già in provvedimenti normativi precedenti) una norma per assicurare un equilibrato rientro nella gestione dei residui iscritti in bilancio da parte dei Comuni a fronte della mancata erogazione dei ristori per spese relative agli uffici giudiziari. Purtroppo la "manovrina" di primavera (dl 50/2017) non ha portato con sé alcuna soluzione ai problemi rappresentati in Conferenza.

Le questioni ancora aperte

Oltre all'insufficiente dotazione di risorse, rimangono aperte due ulteriori e distinte questioni di carattere tecnico e procedurale: la regolazione in bilancio delle somme dovute e i termini di scadenza per la rinuncia ad eventuale contenzioso.

1. Regolazione in bilancio: rischio disavanzo

In base alle nuove norme dell'armonizzazione contabile e al principio della competenza finanziaria potenziata, in assenza di norme specifiche **gli enti si vedranno costretti a cancellare importanti quote di residui attivi** ancora presenti in bilancio ed a

reimputare le somme che saranno erogate secondo l'esigibilità derivante dalla rateizzazione trentennale. Ciò avrà forti ripercussioni sugli equilibri finanziari degli enti ed è alto il rischio che in sede di rendiconto 2017 si possano riscontrare disavanzi di amministrazione dovuti alla gestione dei residui, che sarà possibile ripianare in soli tre anni secondo quanto disposto dall'art. 188 del TUEL.

L'ANCI ha da tempo proposto in occasione di tutti i principali provvedimenti che si sono succeduti nel 2015-2017 una norma² per evitare di abbattere gli eventuali residui in un colpo solo, che verrà riproposta nella prossima legge di bilancio 2018.

2. Erogazione dei fondi: richiesta entro il 30 settembre e rinuncia al contenzioso

L'art. 3, co. 4, del DPCM condiziona l'erogazione delle somme alla rinuncia, da parte dei Comuni, ad azioni, anche in corso, per la condanna al pagamento del contributo a carico dello Stato, ora oggetto della sospensiva emanata dal TAR Lazio, commentata al paragrafo successivo. Secondo la norma citata, gli enti sono chiamati pertanto a depositare presso il Ministero della Giustizia una dichiarazione di rinuncia a qualsiasi ulteriore pretesa per il medesimo titolo, unitamente al provvedimento di estinzione del giudizio o della procedura esecutiva, ovvero una dichiarazione di inesistenza di giudizi o procedure esecutive pendenti.

Nei giorni scorsi il Ministero della Giustizia ha diramato una circolare indirizzata agli enti interessati (la nota reca la data del 10 agosto, prot. 151185.U), con la quale invita a presentare la suddetta documentazione **entro e non oltre il 30 settembre 2017**.

Molti Comuni si stanno ora chiedendo come regolarsi rispetto a questa soluzione.

Appare anzitutto evidente che il termine del 30 settembre 2017 non può essere considerato ultimativo e "perentorio", in quanto né la norma primaria né il DPCM medesimo prevedono precisi tempi di scadenza e, pertanto, l'eventuale adesione dell'ente può ben avvenire, ad esempio, successivamente alla conclusione di giudizi eventualmente in corso.

In sostanza, secondo la circolare ministeriale gli enti si vedrebbero obbligati, nell'arco di pochi giorni, con l'approssimarsi di una scadenza la cui legittimità e natura appaiono quantomeno dubbie e alla luce di un quadro contabile ancora non definito, a:

- effettuare una puntuale analisi circa la propria situazione creditizia (ammontare dei residui e degli accantonamenti effettuati negli anni passati),
- quantificare l'entità di possibili disavanzi da ripianare nei successivi tre anni;
- effettuare valutazioni di proficuità economico-finanziaria circa l'opportunità di dare o meno corso ad iniziative in sede giurisdizionale. Senza voler evocare profili di "danno erariale", va tuttavia sottolineato che diversi enti dovranno valutare l'alternativa tra la certezza dell'erogazione rateizzata dei ristori statali come oggi quantificati e la richiesta di importi ben superiori per via giurisdizionale, in qualche caso a fronte di pronunciamenti preliminari positivi da parte della Giustizia amministrativa.

² "Gli enti che in sede di riaccertamento dei residui hanno mantenuto a residuo attivo le somme oggetto di ristoro ai sensi del....., incassano la quota in conto residuo. L'eventuale maggior residuo attivo viene rideterminato solo alla corresponsione del contributo. Gli altri enti registrano i trasferimenti secondo quanto previsto dai principi contabili, in relazione all'esigibilità dell'entrata."



L'ordinanza del TAR Lazio

In questo contesto si pone l'ordinanza n. 7687 del TAR Lazio, pubblicata il 15 settembre scorso, che si esprime preliminarmente su un ricorso presentato dal Comune di Ascoli Piceno riguardante il merito della questione (adeguatezza dei rimborsi riconosciuti e congruità della rateizzazione trentennale), ma anche la legittimità dell'indicazione di termini temporali perentori per l'accesso al dispositivo attivato con il DPCM 10 marzo 2017 e quindi della più recente circolare del Ministero della Giustizia.

Il ricorso richiedeva infatti preliminarmente la sospensione dell'esecuzione del DPCM 10 marzo 2017 e della comunicazione del Ministero della Giustizia. Nel fissare la trattazione del merito del ricorso al luglio 2018, **il TAR Lazio ha ritenuto di accogliere l'istanza di sospensione** cautelare del provvedimento DPCM in questione e di conseguenza della comunicazione ministeriale, **“limitatamente alla previsione, contenuta nell'art. 3, comma 4 del DPCM gravato – laddove subordina il riconoscimento e la corresponsione delle somme stabilite alla rinuncia al contenzioso pendente – nonché alla nota del Ministero della giustizia impugnata con il ricorso per motivi aggiunti;**

Considerato, infatti, che la disposizione appare lesiva del diritto di difesa;”-.

Il pronunciamento preliminare del TAR Lazio appare denso di indicazioni di merito e di valenza generale, con riferimento al punto che oggi appare più pressante e incisivo nel procedimento di erogazione delle risorse stabilite con il riparto dei cd. Fondoni. Viene in sostanza confermato che non è legittimo il percorso delineato dal DPCM che condiziona l'erogazione dei fondi a parziale ristoro delle spese per uffici giudiziari all'abbandono di qualsiasi pretesa di maggior ristoro perseguibile per via giurisdizionale, in considerazione di un principio di carattere generale – il rispetto del diritto di difesa – e non sulla base di considerazioni specifiche circa la procedura seguita. La stessa comunicazione del Ministero della Giustizia viene espressamente delegittimata, venendo meno così qualsiasi termine perentorio che impedisca la successiva acquisizione delle somme riconosciute.

In conclusione, anche alla luce dell'ordinanza esaminata, i Comuni sono più liberi nel valutare il proprio comportamento in relazione agli oneri sostenuti ma non riconosciuti dal dispositivo di cui al DPCM 10 marzo 2017. **Ciascun Comune coinvolto nella vicenda degli uffici giudiziari** e destinatario del finanziamento in questione **può considerare le più diverse opzioni**: dal *rimandare la decisione* ad un momento successivo alla scadenza del 30 settembre indicata dal Ministero della Giustizia, *all'accedere al finanziamento rateizzato senza sottoscrivere alcuna rinuncia* al contenzioso (in atto o ipotizzato).

L'azione dell'ANCI per pervenire ad una soluzione soddisfacente proseguirà nelle prossime settimane. In particolare, appare quanto mai auspicabile che in esecuzione dell'importante pronunciamento del TAR Lazio, il Governo dia seguito senza condizioni ai finanziamenti fin qui determinati e si affrontino in modo risolutivo i punti critici sopra delineati: l'integrazione delle somme disponibili, l'esplicita considerazione delle spese sostenute nel 2015, l'accorciamento del periodo di rateizzazione, la definizione di norme specifiche per l'ordinata gestione dei residui registrati nei bilanci.