

Publicato il 17/02/2017

N. 02552/2017 REG.PROV.COLL.

N. 15696/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 15696 del 2015, proposto da:

Comune di Padova, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Antonini e Giacomo Quarneti, elettivamente domiciliato in Roma, via G. Borsi, 4, presso lo studio dell'avv. Federica Scafarelli;

contro

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12; la Conferenza Stato - Città e Autonomie Locali, non costituita in giudizio;

nei confronti di

il Comune di Pistoia, non costituito in giudizio;
il Comune di Verona, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'esecuzione

- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 231 del 5 ottobre 2015, Suppl. Ord. n. 54, recante "Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2015";

- del decreto del Ministro dell'interno del 23 giugno 2015, comunicato sulla G.U. Serie Generale n. 233 del 7/10/2015, concernente la "determinazione degli importi della maggiore riduzione del Fondo di solidarietà comunale 2015, per complessivi 100 milioni di euro, per i comuni ricompresi nella Regioni a statuto ordinario e della regione Siciliana e della regione Sardegna, in applicazione dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78";

e per quanto possa occorrere:

- del decreto del Ministro dell'interno del 26 febbraio 2015, che ha provveduto alla determinazione del riparto del contributo alla finanza pubblica a carico dei Comuni, pari complessivamente a 563,4 milioni di euro, per l'anno 2015, ai sensi dell'art. 47, comma 8, d.l. n. 66/2014, con contestuale riduzione in egual misura del Fondo di solidarietà comunale relativo all'anno 2015;

- del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 marzo 2015, mediante il quale è stata adottata la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle Regioni a statuto ordinario;

- dell'Accordo sancito nella Conferenza Stato-Città e autonomie locali del 31 marzo 2015;

- dell'Intesa in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali del 16.12.2014, sullo schema di decreto ministeriale recante "adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario";

- del parere favorevole della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale reso in data 25.2.2015 sullo schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, reso in data 25 febbraio 2015;

- della nota del Ministero dell'economia e delle finanze del 7.3.2015, concernente la proposta delle modalità di riparto del FSC 2015;

- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 1° dicembre 2014, con il quale sono stati determinati, per l'anno 2014 gli importi complessivi, le modalità di alimentazione ed i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna;

- del decreto del Ministro dell'interno del 3 marzo 2014, recante "determinazione degli importi delle riduzioni del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014, per complessivi 2.500 milioni di euro, per i comuni ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna in applicazione dell'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2013, relativo all'alimentazione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2017 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2014, n. 228, stabilisce che “*Al fine di assicurare la spettanza ai Comuni del gettito dell'imposta municipale propria, di cui all'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214:*

... b) è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, il Fondo di solidarietà comunale che è alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, di cui al citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, (...). Corrispondentemente, nei predetti esercizi è versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni. A seguito dell'emanazione del decreto di cui al primo periodo, è rideterminato l'importo da versare all'entrata del bilancio dello Stato. La eventuale differenza positiva tra tale nuovo importo e lo stanziamento iniziale è versata al bilancio statale, per essere riassegnata al fondo medesimo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Le modalità di versamento al bilancio dello Stato sono determinate con il medesimo DPCM”.

In applicazione di tale disposizione è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2015, con il quale sono state definite e ripartite le risorse destinate al Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015.

In particolare, il decreto ha ripartito la dotazione del fondo 2015 per l'80% attraverso il criterio delle risorse storiche e per il 20% attraverso il criterio del fabbisogni standard e delle capacità fiscali.

Il provvedimento è stato impugnato dal Comune ricorrente il quale, premessa una ricostruzione sull'evoluzione della normativa della finanza locale e rappresentata la forte penalizzazione che il decreto reca ai comuni virtuosi, che hanno provveduto ad aggiornare le rendite catastali, ha articolato i seguenti motivi di doglianza:

1) violazione degli artt. 3, 97 e 119, comma 3, della Costituzione; dell'articolo 1, commi 380, lett. b) e 380-quater della l. n. 228/2012; dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990: eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità, del buon andamento della pubblica amministrazione, disparità di trattamento e carenza di istruttoria. In subordine, illegittimità

in via derivata in ragione della incostituzionalità dell'art. 1, commi 380, lett. b), e 380-quater della l. n. 228/2012, per violazione degli artt. 3, 97 e 119, comma 3, della Costituzione.

Il ricorrente rappresenta come, poiché la base imponibile dell'imposta che va ad alimentare il fondo di solidarietà comunale è costituita dal valore catastale degli immobili nei singoli comuni e poiché, in assenza di un compiuto procedimento di revisione delle rendite sul territorio comunale, i valori catastali odierni, non stabiliti con criteri omogenei sul territorio nazionale, non corrispondono ad una diversa capacità fiscale, il decreto impugnato finisce per penalizzare i soli comuni che, come Padova, hanno proceduto in autonomia all'aggiornamento delle rendite, portandole a valori più vicini a quelli di mercato.

Tale effetto distorsivo verrebbe amplificato dalla struttura orizzontale del fondo, in forza del quale i comuni apparentemente "*ricchi*", che in realtà appaiono tali solo perché i valori immobiliari riferiti ai fabbricati insistenti sui loro territori sono stati rivalutati, sono tenuti a perequare nei confronti dei comuni apparentemente "*poveri*", i cui minori gettiti, alla luce di quanto rappresentato, non sarebbero tuttavia effettivamente espressivi di una minore capacità fiscale dei cittadini.

L'effetto distorsivo, continua il ricorrente, non sarebbe stato in alcun modo considerato neppure in sede istruttoria, ciò che comporterebbe sia la violazione dell'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228/2012, sia degli articoli 3, 97 e 119, comma 3, della Costituzione, per violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

In subordine, il ricorrente rappresenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380, lett. b), della legge n. 228/2012, nella parte in cui non considera il descritto effetto distorsivo, omissione tanto più grave quando si osservi che il Governo ha lasciato scadere i termini per l'attuazione della c.d. riforma del catasto.

Da ultimo il ricorrente rappresenta come il descritto effetto distorsivo infici anche la parte di perequazione che avviene sulla base delle capacità fiscali, atteso che in tale computo è stato considerato il solo *tax gap* derivante dall'evasione fiscale e non quello risultante dal mancato aggiornamento dei valori catastali.

2) Violazione degli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 68 del 2011, eccesso di potere per difetto di istruttoria e violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Rappresenta il ricorrente come, in considerazione degli effetti del decreto sulla finanza dei comuni, il provvedimento avrebbe dovuto essere emanato solo previo coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

3) Violazione dei commi 3 e 5 dell'art. 119 della Costituzione e dell'art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, violazione dei principi di buon andamento e di leale collaborazione. Illegittimità in via derivata in ragione della illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del decreto-legge n. 95/2012 e, in via consequenziale, dell'art. 1, comma 435, della legge n. 190/2014 e dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 78/2015, per contrasto con gli artt. 119, commi 3 e 5, della Costituzione e dell'art. 97 della Costituzione.

Rappresenta il ricorrente come il d.P.C.m., nel determinare i criteri di formazione e riparto del fondo di solidarietà comunale, tiene conto, tra l'altro, delle riduzioni di cui al comma 6 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 95/2012, il cui contenuto è pure richiamato nel presupposto decreto del Ministero dell'interno adottato il 23 giugno 2015.

Di tale disposizione, tuttavia, la Corte costituzionale ha già rilevato, con sentenza n. 79 del 2014, l'illegittimità costituzionale, proprio nella parte in cui la stessa prevedeva un taglio di risorse in base alla spese sostenute per i consumi intermedi rilevate dal SIOPE, meccanismo ritenuto illegittimo in quanto impone *“maggiori riduzioni a quegli enti che abbiano effettuato maggiori spese per i suddetti consumi intermedi, realizzando un effetto perequativo implicito in contrasto con i criteri perequativi stabiliti dall'art. 119, terzo e quarto comma”*.

Medesimo meccanismo perequativo caratterizzerebbe il fondo di solidarietà comunale, in cui mancherebbero sia, in violazione del comma 3 dell'art. 119, la esplicita destinazione delle risorse aggiuntive a territori con minore capacità fiscale per abitante, sia, in violazione del comma 5 della medesima norma, la destinazione a fornire a *“determinati”* comuni risorse aggiuntive da destinare a *“scopi diversi dal normale esercizio della loro funzione”*.

Sempre in violazione dei principi costituzionali, il fondo di solidarietà comunale avrebbe struttura orizzontale anziché verticale.

In considerazione di tali profili, il ricorrente Comune rappresenta la necessità di rimettere alla Corte costituzionale la valutazione della legittimità della norma.

4) Illegittimità in via derivata in ragione della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380, lettera f), della legge n. 228/2012 per violazione dell'art. 119, comma 2, della Costituzione.

La ricorrente rappresenta come l'art. 1, comma 380 lettera f), della legge n. 228/2012, nella parte in cui riserva allo Stato il gettito proveniente dai capannoni, disegnerebbe una compartecipazione dello Stato ai tributi locali così generando, in violazione dell'art. 119 della Costituzione, un federalismo fiscale al contrario.

5) Violazione dell'art. 1, comma 380-ter, lettera b), della legge n. 228 del 2012, dell'art. 2 della legge n. 241/1990, dell'art. 149, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, degli artt. 2, 97 e 120 della Costituzione, del canone della buona fede oggettiva e del principio di leale collaborazione.

In violazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 380-ter, della legge n. 228/2012, a norma del quale il d.P.C.m. per il riparto dei fondi avrebbe dovuto essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, il provvedimento è stato emanato solo il 10 settembre 2015, come pure tardivamente, il 23 giugno 2015, risulta emanato il presupposto d.m. concernente la determinazione degli importi.

Oltre che in violazione del termine, l'adozione ad avanzato esercizio di bilancio avrebbe violato il principio di autonomia finanziaria che richiede la *“certezza delle risorse disponibili”*.

Le amministrazioni intimare, costituite in giudizio, hanno chiesto la reiezione del gravame.

All'udienza dell'8 giugno 2016 è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i comuni italiani che compaiono negli allegati del d.P.C.m. impugnato.

All'udienza dell'8 febbraio 2017 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso va accolto per assorbente fondatezza del quinto motivo di doglianza.

L'art. 119 della Costituzione stabilisce che:

“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

La norma attribuisce, dunque, ai Comuni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, autonomia che i detti enti esercitano, in primo luogo, attraverso la redazione del bilancio finanziario di previsione.

Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 162 del T.U. degli Enti locali, deve riferirsi ad almeno un triennio, comprendente le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi.

L'anno finanziario, il quale rappresenta l'unità temporale, ha inizio il 1° gennaio di ciascun anno e termina il 31 dicembre.

Ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 267/2000, il bilancio di previsione finanziario deve essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, salva la possibilità di un differimento per motivate esigenze, da disporsi con decreto del Ministero dell'interno (facoltà esercitata, con riferimento al 2015, a mezzo dell'articolo unico del d.m. 24 dicembre 2014, che ha disposto lo spostamento del termine al 31 marzo 2015).

Al fine di poter elaborare e approvare il bilancio di previsione, gli Enti locali devono conoscere le entrate su cui possono contare per poter poi esercitare la propria autonomia in materia di spesa, ragion per cui l'art. 1, comma 380-ter, primo capoverso, lettera b), della legge n. 228/2012, prevede, con riferimento alle diverse annualità, precisi termini per l'emanazione del d.P.C.m. di determinazione e ripartizione del fondo di solidarietà comunale.

Per l'anno 2015 il termine era fissato al 31 dicembre 2014.

La *ratio* di tale scansione temporale è molto chiara, essendo necessario che tutti gli interventi che producono una riduzione di trasferimenti agli enti locali avvengano in tempo utile per essere

considerati nei bilanci di previsione, così da non compromettere l'autonomia finanziaria degli enti locali che ne vengano colpiti.

Sulla base dei medesimi principi la Corte costituzionale ha recentemente dichiarato l'illegittimità dell'art. 16, comma 6, del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 135/2012, nella parte in cui non prevede un termine ultimo per l'approvazione del d.P.C.m. che definisca il procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013, istituto che costituisce l'antecedente storico del fondo di solidarietà comunale.

Ha in proposito osservato la Corte costituzionale come *“un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario 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”* (sentenza 6 giugno 2016, n. 129).

Nel caso in esame non è controverso che il provvedimento gravato è stato approvato circa nove mesi più tardi rispetto al termine stabilito dalla legge e a meno di quattro mesi dalla chiusura del corrispondente esercizio finanziario.

Da tale sfasatura temporale deriva sicuramente l'illegittimità del d.P.C.m.

E, infatti, anche a non voler accedere alla tesi della perentorietà del termine fissato dal comma 380-ter in parola – tesi che sembra imporsi, al di là del tenore letterale della norma, in una necessaria lettura costituzionalmente orientata della stessa, come suggerita dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale – appare in ogni caso evidente come l'intervenuta adozione dell'atto a esercizio finanziario avanzato determini una sicura lesione dell'autonomia finanziaria dei comuni, come disegnata dall'art. 119 della Costituzione, alla quale, come rappresentato da parte ricorrente, è connaturato il principio di certezza delle risorse disponibili.

Il ricorso va pertanto accolto, con assorbimento degli altri motivi di doglianza, e di conseguenza deve essere disposto l'annullamento degli atti impugnati in via principale.

Le spese di lite possono essere compensate integralmente tra le parti, in ragione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati in via principale.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Rosa Perna, Presidente FF

Ivo Correale, Consigliere

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Rosa Perna

IL SEGRETARIO