

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL LAZIO**

ROMA

RICORSO

Nell'interesse del

Comune di Capalbio (c.f. 00218960532), in persona del Sindaco *pro tempore*,
e del **Comune di Castiglione della Pescaia** (c.f. 00117100537), in persona del
Sindaco *pro tempore* tutti rappresentati e difesi, giuste speciali procure in calce
al presente atto, a ciò legittimati con i provvedimenti che si depositano (**doc. 1**),
dall'Avv. prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano
(luca.antonini@cert.ordineavvocatimilano.it) e dall'Avv. Giacomo Quarneti
(C.F. QRNGCM77L07E730G) del Foro di Padova
(giacomo.quarneti@ordineavvocatipadova.it) e, per il Comune di Castiglione
della Pescaia anche, sia congiuntamente che disgiuntamente, dall'Avv. Daniele
Falagiani (cf. FLGDNL61L12C310G, pec.
danielefalagiani@pec.ordineavvocatigrosseto.com) responsabile del settore
avvocatura di detto Comune, che dichiarano di voler ricevere i relativi avvisi e
comunicazioni al numero fax 06/80691983 e agli indirizzi di p.e.c.
federicascafarelli@ordineavvocatiroma.org e
luca.antonini@cert.ordineavvocatimilano.it, elettivamente domiciliati presso lo
studio dell'avv. Federica Scafarelli (C.F. SCFFRC70S46F839I) del Foro di
Roma (federicascafarelli@ordineavvocatiroma.org), in Roma, Via Borsi n. 4

- *PP.AA Ricorrenti* -

contro

la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** (c.f. 80188230587), in
persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*,
il **MINISTERO DELL'INTERNO** (c.f. 80014130928), in persona del Ministro
pro tempore,

il **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE** (c.f. 80207790587), in persona del Ministro *pro tempore*,

- *PP.AA Intimate* -

e nei confronti di

COMUNE DI REGGIO CALABRIA (C.F. 00136380805), in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

COMUNE DI BENEVENTO (C.F. 00074270620), in persona del legale rappresentante *pro tempore*

- *PP.AA Controinteressate* -

PER L'ANNULLAMENTO

previa sospensione

- del **Decreto del Ministro dell'Interno del 2 maggio 2017**, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 113 del 17 maggio 2017 concernente “*Conferma degli importi delle riduzioni di risorse a carico dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna - Anni 2013, 2014 e 2015*” (**doc. 2**);

e per quanto di ragione e occorrer possa:

- del **Decreto del Ministro dell'Interno del 24 settembre 2013** (pubblicato sulla G.U. n. 268 del 15 novembre 2013) con il quale sono stati determinati gli importi delle riduzioni di cui all'art. 16, comma 6, d.l. 95/2012 per l'importo complessivo di 2.250 milioni di euro da porre a carico di ciascun comune per l'anno 2013 (**doc. 3**);
- del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2013** pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 16 del 21 gennaio 2014 - Suppl. Ordinario n. 7 relativo alla

- alimentazione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013 (**doc. 4**);
- del **Decreto del Ministro dell'Interno** del 3 marzo 2014, con il quale sono stati determinati gli importi delle riduzioni di cui all'art. art. 16, comma 6, d.l. 95/2012 per l'anno 2014 per l'importo di € 574.419,97 per il comune di Castiglione della Pescaia e per €. 220.280,39 per il comune di Capalbio (**doc. 5**);
 - del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** del 1° dicembre 2014 relativo alla alimentazione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014 (**doc. 6**);
 - del **Decreto del Ministro dell'Interno** del 23 giugno 2015 con il quale sono stati determinati gli importi delle riduzioni di cui all'art. art. 16, comma 6, d.l. 95/2012 per l'anno 2015 per l'importo di € 597.396,77 per il comune di Castiglione della Pescaia e per €. 229.091,60 per il comune di Capalbio (**doc. 7**);
 - del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** del 10 settembre 2015 relativo alla alimentazione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015 (**doc. 8**);

di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguenziale.

FATTO

I Comuni ricorrenti sono fortemente penalizzati dal **Decreto del Ministro dell'Interno del 2 maggio 2017 (d'ora in poi DM 2 maggio 2017)**, che pretende di confermare per gli anni dal 2013 al 2015 i tagli a carico dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario stabiliti dall'art. 16, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, ripartiti nelle misure previste per ciascun Comune dai decreti ministeriali appena sopra citati.

In particolare, per quanto si riferisce all'anno 2013, il D.M interno 24 settembre 2013 (impugnato davanti a questo Ecc. mo Tar Lazio nel giudizio nel quale è stata sollevata la questione di incostituzionalità ritenuta fondata dalla Corte Costituzionale con sentenza 129/2016) stabiliva rispettivamente a carico del comune di Castiglione della Pescaia un taglio di euro 522.335,94 e di 199.940,53 a carico del comune di Capalbio.

Tali tagli sono poi confluiti nel D.P.C.M. del 13 novembre 2013 che ha determinato, per la prima volta (essendo stato sostituito, con la legge di stabilità per il 2013, il precedente Fondo sperimentale di riequilibrio) gli importi complessivi, le modalità di alimentazione e i criteri di riparto tra i Comuni del Fondo di solidarietà comunale (d'ora innanzi FSC) per l'anno 2013.

E' opportuno precisare, in via preliminare, che la caratteristica del nuovo FSC è quella di essere un **Fondo perequativo interamente orizzontale**, cioè **non più** - come prevedeva la legge n. 42 del 2009 (Art. 13 - *Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali*) e - sembra corretto ritenere - come prevede lo stesso art. 119, III comma, Cost. (che assegna alla legge dello Stato il compito di istituire un fondo perequativo, implicitamente affermandone il carattere verticale) - **un fondo perequativo verticale alimentato dalla fiscalità statale** (in particolare dalle compartecipazioni ai tributi immobiliari statali), **ma un fondo orizzontale interamente alimentato dal gettito dell'IMU**.

In forza di questa discutibile evoluzione **i Comuni subiscono un triplice prelievo statale sulla principale imposta locale che richiedono ai propri contribuenti, perché:**

- i) una quota dell'IMU viene destinata ad alimentare il FSC;
- ii) una quota dell'IMU, quella sugli immobili produttivi - cat. D - viene trattenuta dallo Stato;
- iii) una quota del FSC viene sottratta dallo Stato ai Comuni per effetto delle manovre di contenimento della spesa pubblica.

Si tratta di un impianto che, come è evidente, altera profondamente il principio di autonomia che dovrebbe presiedere un ordinato svolgimento della finanza locale: il contribuente locale è infatti impossibilitato ad avere evidenza della correlazione tra la principale imposta versata al Comune e i servizi da questo erogati. Lo stesso, faticoso e complesso, impegno che ha condotto, grazie alla collaborazione dei Comuni, alla determinazione dei fabbisogni standard, ovvero della spesa giustificata in relazione ai servizi erogati, ha perso ogni significato, dal momento che **il contribuente non è più in grado di verificare la correlazione tra imposte versate al Comune e servizi resi.**

A questa irrazionalità dell'impianto di fondo, si è aggiunta la legislazione statale anti crisi, che, soprattutto con l'art.16, comma 6, d.l. n. 95/2012, ha scaricato sui Comuni il peso principale delle manovre di correzione dei conti pubblici.

L'incongruenza del descritto sviluppo normativo è stata denunciata dalla stessa **Corte dei Conti** che ha evidenziato una profonda alterazione del quadro della democrazia locale, derivante dal fatto che **l'aumento della pressione fiscale locale "è stato il frutto di scelte operate a livello di governo centrale, piuttosto che espressione dell'autonomia impositiva degli enti decentrati"** (*Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2015*).

In altra più recente occasione, la stessa Corte dei Conti ha avuto modo di precisare che *"le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni testimoniano di provvedimenti che, all'ombra del federalismo, **rappresentano vere e proprie "incursioni" della politica fiscale nazionale**, dettate, più che da logiche di coordinamento fra livelli di governo, dal coinvolgimento delle Autonomie locali nello sforzo di consolidamento dei conti pubblici"* (CORTE DEI CONTI, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2016, 93).

L'esito paradossale di questo disordinato processo è stato alla fine che il termine per l'approvazione dei bilanci **preventivi** dei Comuni (ovvero di quei bilanci che, dovendo consentire una adeguata programmazione finanziaria dovrebbero essere approvati alla fine dell'anno per quello successivo) **è stato fissato nel**

2013 al 30 novembre dall'art. 8, comma 1, d.l. n. 102/2013, nel 2014 al 30 settembre dal Decreto del Ministro dell'Interno 13 maggio 2015, **nel 2015 al 30 luglio** (cioè ad esercizio ormai quasi terminato!) dal Decreto del Ministro dell'Interno 13 maggio 2015.

E' evidente che in questo modo la capacità di programmazione dei Comuni è stata radicalmente compromessa, a discapito anche e soprattutto della spesa di investimento che è diminuita, nel comparto comunale del 38% dal 2007, per una cifra pari a -5,7 mld (sul punto cfr. FERRI A., *Relazione introduttiva*, IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale, 24 giugno 2015 ove si sottolinea che i due terzi del calo degli investimenti comunali sono avvenuti nell'ultimo quadriennio).

E' nel contesto di questa caotica evoluzione che è intervenuta la Corte costituzionale che, prendendo atto della indebita penalizzazione dell'autonomia finanziaria comunale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del taglio alle risorse comunali disposto, per il 2013, dall'art. 16, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Tale disposizione infatti prevedeva, in relazione all'anno 2013: *“Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011 ... sono ridotti ... di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013 ... Le riduzioni da applicare a ciascun comune a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE...”*.

Con la sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 2016, depositata in data 6 giugno 2016, questa disposizione è stata quindi dichiarata incostituzionale - così recita il dispositivo della pronuncia - *“nella parte in cui non prevede, nel*

procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l'indicazione di un termine per l'adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Interno".

La suddetta sentenza della Corte costituzionale, tuttavia, non ha ottenuto alcuna considerazione da parte delle autorità statali, nemmeno a fronte di specifiche istanze di restituzione delle somme relative ai tagli operati sul 2013 proposte da diversi Comuni italiani (tra cui molti dei Comuni ricorrenti).

A fronte dell'inerzia sul versante della restituzione della risorse è seguita però una attività della autorità statali diretta a cercare di superare il chiaro giudicato costituzionale.

In particolare nella legge di stabilità per il 2017 (l.n. 232/2016) l'art. 1, comma 444, ha sostituito il quarto periodo del citato art. 16, comma 6, disponendo che le riduzioni da applicare a ciascun comune *a decorrere dall'anno 2013* sono determinate con decreto del Ministero dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali fissando, in caso di mancata intesa, il termine di quarantacinque giorni entro il quale il predetto decreto può essere comunque adottato.

Tale disposizione è stata interpretata dall'articolo unico del DM del 2 maggio 2017 come se abilitasse, una volta esperito invano il tentativo di intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali nelle sedute del 9 febbraio e del 23 marzo 2017, il suddetto DM a confermare pianamente, anche con riguardo al 2013, il taglio alle risorse comunali disposto dall'art. 16, comma 6, del d.l. 95/2012, nelle stesse misure già determinate, per ciascun Comune, con il decreto ministeriale del 24 settembre 2013, ovvero per complessivi 2.250 milioni di euro.

Non vi è alcun dubbio che il DM del 2 maggio 2017 - nonché tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali impugnati, per quanto occorrer possa,

con il presente ricorso, in quanto hanno contribuito a delineare un quadro normativo fortemente lesivo per i ricorrenti – è illegittimo per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1) Violazione dell’art. 1, comma 444, della l. 11 dicembre 2016, n. 232; degli artt. 1, 3, 21-nonies l.n. 241/1990; degli artt. 2, 3, 97, 119 della Costituzione e dell’art. 136 della Costituzione e dell’art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948 per violazione del giudicato della sentenza n. 129 del 2016 della Corte costituzionale. Violazione dei principi di buon andamento e leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e illogicità, disparità di trattamento, sviamento, carenza del presupposto e difetto d’istruttoria e per violazione del principio di proporzionalità e del canone della buona fede oggettiva.

1.1. La sentenza n. 129 del 2016 della Corte costituzionale, come anticipato in fatto, ha dichiarato *“l’illegittimità costituzionale dell’art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell’anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l’indicazione di un termine per l’adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell’interno”*.

Le motivazioni sulle quali si è fondata la sentenza attengono quindi a un **duplice ordine di argomentazioni**.

La prima riguarda l’utilizzo, ai fini del riparto del taglio, del criterio dei dati SIOPE.

Tale criterio, secondo la sentenza, presenta caratteri di arbitrarietà dal momento che tende a far gravare il taglio in misura maggiore sui comuni virtuosi.

In effetti il livello dei pagamenti per consumi intermedi rilevato dal SIOPE in un determinato Comune potrebbe risultare molto basso, e quindi beneficiarlo con un minore taglio, solo perché questo Comune ha effettuato i propri pagamenti con grandissimo ritardo (si vedano ad esempio i tempi di pagamento registrati dai comuni di Reggio Calabria e Benevento che si aggirano – **doc. 5** - intorno ai 700 e 400 gg). Inoltre, un dato Comune potrebbe esibire un livello tenue di consumi intermedi, perché, diversamente da altri Comuni che possono sicuramente manifestare una più virtuosa gestione finanziaria, ha scelto di ingrandire la propria organizzazione amministrativa, dirottando le risorse verso nuove assunzioni e verso la creazione di nuovi uffici, magari finendo anche per lambire una situazione di dissesto finanziario. Proliferando le piante organiche ed aumentando i consumi “interni”, si possono certo verificare pagamenti contenuti per i consumi intermedi, ma il risultato finanziario conclusivo è tutt'altro che efficiente e in linea con le esigenze di contenimento della spesa.

In questi termini il criterio dei dati SIOPE finisce per penalizzare quelle amministrazioni comunali, quali quelle qui ricorrenti, che hanno utilizzato le risorse per l'incremento dei livelli del servizio pubblico.

Di questa arbitrarietà del criterio ha preso atto la sentenza della Corte costituzionale, che riconosce come non *“destituita di fondamento la considerazione, sviluppata dal giudice rimettente, che nella nozione di «consumi intermedi» possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo – ciò che permetterebbe al criterio utilizzato di colpire le inefficienze dell'amministrazione e di innescare virtuosi comportamenti di risparmio -, ma, altresì, le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini. Si tratta, dunque, di un criterio che si presta a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie”*.

Da questa considerazione la sentenza ha poi sviluppato la conseguenza per cui: *“il ricorso al criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune possa trovare giustificazione solo se affiancato a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli. Il criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi non è dunque illegittimo in sé e per sé; la sua illegittimità deriva dall’essere parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate o in ambiti che consentano la realizzazione di altre forme di cooperazione”*.

In altre parole, quindi, secondo la sentenza, quanto all’anno 2013, l’art.16, comma 6, d.l. 95/2012 è illegittimo in quanto, come recita il dispositivo della stessa, non è stata prevista dal legislatore *“alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati”*.

E’ dirimente precisare, tuttavia, che questo **è solo uno dei due vizi di legittimità costituzionale affermati dalla sentenza.**

Quest’ultima, infatti, si è fondata **su una seconda, e non certo di minore importanza, argomentazione.**

Al p.to 2.2 del Considerato in diritto, infatti, la sentenza ha cura di precisare che il *“mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune, seppur limitatamente all’anno 2013, **unitamente alla mancanza di un termine per l’adozione del decreto ministeriale** e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari, comporta, infatti, la violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost.”*.

L’art.16, comma 6, d.l. 95/2012 è stato infatti dichiarato incostituzionale anche per il fatto che **“la disposizione impugnata non stabilisce alcun termine per**

l'adozione del decreto ministeriale che determina il riparto delle risorse e le relative decurtazioni".

E' in relazione a tale mancanza che la Corte costituzionale ha rilevato la violazione di un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria comunale: quello di assicurare ai Comuni - in conformità alla garanzia costituzionale della loro autonomia finanziaria e dei principi di buon andamento della Pubblica Amministrazione e di leale collaborazione - la certezza delle risorse disponibili. Tale esigenza è stata peraltro giustamente ribadita dalle recenti sentenze di questo ecc.mo T.a.r. Lazio, Roma, Sez. I, n. 2552/2017 e n. 2554/2017, che hanno annullato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2015, recante "*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2015*".

Secondo tali pronunce, infatti, "*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 ... 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***".

Il valore del bilancio degli enti territoriali, peraltro, è stato riconosciuto con limpida chiarezza anche nella sent. n. 184/2016 (*sub p.to 3 del Considerato in diritto*), con la quale la Corte costituzionale ha riaffermato in modo mirabile una dimensione essenziale dell'autonomia finanziaria: "*il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale ... alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese*".

Affermando l'esigenza di tutelare questo aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria comunale, garantita dagli artt. 3, 97 e 119 della Costituzione, la

sentenza n. 129 del 2016 della Corte costituzionale ha quindi con estrema chiarezza precisato, nel p.to 2.3 del *Considerato in diritto*, che “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”.

Tale argomentazione si è aggiunta, nel percorso argomentativo della Corte costituzionale, al primo vizio rilevato (quello attinente alla mancata previsione di una Intesa), tant’è che ha poi determinato, congiuntamente con il primo motivo, il dispositivo finale della sentenza.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 16, comma 6, d.l. 95/2012, riguardo al taglio relativo all’anno 2013, è avvenuta infatti per due vizi, ovvero sia i) per la mancanza di “alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati” sia ii) per la mancanza di “un termine per l’adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell’interno”.

Così ricostruito il percorso argomentativo della sentenza e una volta ricordato il dispositivo della stessa, è evidente che la previsione dell’art.1, comma 444 della legge di stabilità per il 2016 non abilita in alcun modo il Ministero dell’Interno a confermare con il DM del 2 maggio 2017 il taglio del 2013 disposto attraverso il decreto ministeriale del 24 settembre 2013, così come, peraltro, quelli disposti nel 2014 e nel 2015 dai Decreti del 3 marzo 2014 e del 23 giugno 2015.

Il suddetto comma 444, dell’art. 1 della legge n. 232 del 2016 afferma, infatti: “Al comma 6 dell’articolo 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quarto periodo è sostituito dai seguenti: «Le riduzioni da applicare a ciascun comune a decorrere dall’anno 2013 sono determinate, con decreto del Ministero dell’interno, d’intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In caso di mancata intesa entro quarantacinque giorni dalla data di prima iscrizione

all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali della proposta di riparto delle riduzioni di cui al periodo precedente, il decreto del Ministero dell'interno può, comunque, essere adottato ripartendo le riduzioni in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE, fermo restando che la riduzione per abitante di ciascun ente non può assumere valore superiore al 250 per cento della media costituita dal rapporto fra riduzioni calcolate sulla base dei dati SIOPE 2010-2012 e la popolazione residente di tutti i comuni, relativamente a ciascuna classe demografica di cui all'articolo 156 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

Tale disposizione, infatti, pur facendo riferimento retroattivo al 2013 e prevedendo l'utilizzo del criterio SIOPE come sussidiario (ovvero utilizzabile in caso di mancata Intesa), non può essere interpretata come idonea ad abilitare il Ministero dell'Interno, in assenza di Intesa, a confermare *tout court* la misura del taglio stabilito con il decreto ministeriale del 24 settembre 2013, eliminando l'obbligo che invece grava sulle autorità statali di restituzione delle risorse comunale indebitamente tagliate nel 2013 da una norma che, come censurato dalla sentenza n. 129 del 2016, non prevedeva un termine per ripartire il taglio tra i vari Comuni. E' infatti pacificamente assodato che una sentenza che dichiarata l'illegittimità di una norma che trattiene risorse comunali comporta un obbligo di restituzione in capo all'Amministrazione statale.

Pertanto, se da un lato si può forse ritenere che l'art. 1, comma 444, della legge n. 232 del 2016 valga a sanare il vizio di costituzionalità attinente alla mancanza della intesa, **è indubbio, dall'altro, che tale disposizione non è minimamente in grado, dal momento che nemmeno prende in considerazione il problema, di sanare quello subito dalle amministrazioni ricorrenti, in violazione degli artt. 3, 97 e 119 della Costituzione, derivante dalla mancanza del termine e dal fatto che il taglio del 2013, così come peraltro quelli del 2014 e del 2015, siano avvenuti in una fase troppo avanzata dell'esercizio finanziario.**

Una interpretazione costituzionalmente orientata della suddetta norma, che sia rispettosa della pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità, in relazione al 2013, dell'art. 16, comma 6, d.l. 95/2012, osta quindi alla legittimazione di un decreto ministeriale, quale quello del DM del 2 maggio 2017 che, anche in violazione del principio di leale collaborazione e del buon andamento della Pubblica Amministrazione nonché in spregio al principio di buona fede oggettiva di cui agli artt. 2 e 97 Cost., pianamente conferma *tuot court*, per le amministrazioni ricorrenti, la misura e il riparto del taglio disposto nel 2013 attraverso il decreto ministeriale del 24 settembre 2013.

Questo taglio e il relativo riparto sono stati ora **disposti**, in modo del tutto irragionevole e contraddittorio, **a carico delle amministrazioni ricorrenti, addirittura a distanza di quasi quattro anni** rispetto all'originario decreto e quindi dal termine per l'approvazione del bilancio di quell'anno, in palese violazione quindi del legittimo affidamento e dell'**esigenza sostanziale** che hanno condotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale, per il 2013, dell'art. 16, comma 6, d.l. 95/2012.

Il DM del 2 maggio 2017, infatti, nel suo articolo unico pretende di stabilire: “*Le riduzioni di risorse di cui all'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 2012, **dell'importo complessivo di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013**, di 2.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, da applicarsi a ciascun comune delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna **sono confermate nelle stesse misure già determinate, rispettivamente, con i decreti ministeriali del 24 settembre 2013**, del 3 marzo 2014 e del 23 giugno 2015, sulla base dei quali è stato già effettuato il riparto del fondo di solidarietà comunale come disposto dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in attuazione dell'art. 1, commi 380 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228”.*

Se ne deve concludere che il DM del 2 maggio 2017 confligge frontalmente con una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art.1, comma 444 della l. n. 232 del 2016, dal momento che questa che non abilita, in alcun modo, un potere di mera convalida di un precedente decreto ministeriale che si è fondato su una norma dichiarata incostituzionale.

In questi termini il DM del 2 maggio 2017 risulta emanato in violazione dello stesso art.1, comma 444 della legge n. 232 del 2016 – e, non a caso, rispetto ad esso si deduce (anche) il vizio di effetto di potere per carenza di istruttoria e difetto del presupposto -, nonché in violazione dell'art.136 della Costituzione e dell'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948 (*Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale*) in quanto in contrasto con il giudicato della sentenza n. 129 del 2016 della Corte costituzionale.

Al riguardo, va rammentato che, sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale ha sempre rimarcato, con estrema decisione, il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.: su di essa – ha precisato – **“poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima»**, senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963).

Sempre da epoca risalente ha poi affermato che il precetto costituzionale di cui si è detto sarebbe violato *“non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia”*, ma anche ove una legge, **per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore**, perseguisse e raggiungesse, **“anche se indirettamente, lo stesso risultato”** (sentenza n. 88 del 1966).

Si tratta di principi sempre ripresi e costantemente ribaditi in numerose altre successive decisioni: fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1988; n. 223 del 1983.

Di recente, infine, con la sentenza n. 224 del 2016, la Corte costituzionale ha ribadito di aver “*già stigmatizzato (ex plurimis, sentenza n. 169 del 2015) le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima*”.

In tale pronuncia ha quindi ribadito principi che si attagliano specularmente alla fattispecie qui in oggetto, confermando come si debba ritenere certamente emanato in violazione dell’art.136 della Costituzione e dell’art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948 un decreto ministeriale, quale il DM del 2 maggio 2017, che “*mira a convalidare e a confermare nell’efficacia gli atti amministrativi emessi in diretta applicazione della precedente normativa ..., dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata pronuncia di questa Corte, i cui effetti la disposizione ... vorrebbe parzialmente neutralizzare*”.

È pertanto del tutto evidente come non sussistano i presupposti rispetto ai quali l’art. 21-*nonies* l.n. 241/1990 subordina la convalida del provvedimento amministrativo, non sussistendo un pubblico interesse in tal senso – ed anzi sussistendo un interesse contrario come imporrebbe il conformarsi al giudicato della corte Costituzionale; non essendo stato tale provvedimento adeguatamente motivato; essendo ormai trascorso un tempo non ragionevole dall’adozione dell’atto da convalidare e, infine, non essendo stati opportunamente valutati – ed anzi essendo stato del tutto ignorato, in violazione anche del principio di proporzionalità – l’interesse del destinatari.

Non vi inoltre chi non veda come il maldestro tentativo di convalida, peraltro immotivata, di un precedente decreto ministeriale che si è fondato su una norma dichiarata incostituzionale rappresenti anche un caso lampante – potremo dire un caso di scuola - di sviamento di potere e di violazione dei più elementari principio di ragionevolezza, leale collaborazione, buon andamento della p.a. e della buona fede, nonché un eloquente esempio di disparità di trattamento, dato che, come esplicitato nel p.to seguente del ricorso, con l’art. 1, comma 462,

della l. 232 del 2016, è stata data in qualche modo attuazione, ma solo *uti singuli* per il comune di Lecce, alla sentenza della Corte costituzionale n. 126 del 2016, così riconoscendo, ma illegittimamente in quanto con efficacia limitata a quest'ultimo Comune, la possibilità di rimediare agli effetti della norma dichiarata illegittima.

2) Illegittimità in via derivata in ragione della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 444, della l. 11 dicembre 2016, n. 232 per contrasto con gli artt. 3, 97, 119 e 136 della Costituzione e con l'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948.

Nell'ipotesi in cui, invece, codesto Ecc.mo T.A.R. ritenga che il DM del 2 maggio 2017 sia stato legittimamente emanato in conformità all'art.1, comma 444, della legge n. 232 del 2016, in via subordinata e gradata, si eccepisce l'incostituzionalità di quest'ultima disposizione per violazione dell'art.136 della Costituzione e dell'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948.

Se una pronuncia di illegittimità costituzionale non può, in linea di principio, determinare un “esproprio” della potestà legislativa sull'oggetto della declaratoria di incostituzionalità è, infatti, del pari del tutto evidente, tuttavia, che **questa non possa risultare pronunciata - in relazione a tutti i vizi che ha riscontrato - “inutilmente”**.

Se, perciò, il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo – come avvenuto nella fattispecie *de quo* – “*limitandosi a “salvare”, e cioè a “mantenere in vita”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale*” (Corte costituzionale, sent. n. 169 del 2015).

Anche nella sentenza n.72 del 23 aprile 2013 la Corte costituzionale ha censurato “*la volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni*

caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale” pervenendo mediante una lettura sostanziale del giudicato costituzionale all’annullamento della disposizione censurata.

Qualora quindi si ritenesse che l’art.1, comma 444 l.n. 232/2016 abbia effettivamente consentito, una volta esperito inutilmente il tentativo di Intesa, la convalida del riparto del taglio disposto nel 2013 dalla norma dichiarata incostituzionale, se ne dovrebbe conseguentemente dedurre l’illegittimità costituzionale della suddetta disposizione della legge di stabilità per il 2016, dal momento che **essa non vale a sanare l’altro vizio accertato, per violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost., dalla sentenza n. 129 del 2016** della Corte costituzionale, che era inerente non già al mancato rispetto del principio di leale collaborazione, bensì all’assenza del termine e al fatto che il taglio delle risorse comunali sia avvenuto in una fase troppo avanzata dell’esercizio finanziario, compromettendo **“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”**.

Da questo punto di vista, **il vulnus subito nell’anno 2013** alla garanzia costituzionale dall’autonomia finanziaria comunale **non viene minimamente né considerato, né riparato dalla norma de quo**, che **ripristina la norma dichiarata incostituzionale** solo sanando il vizio derivante dalla mancata previsione di un tentativo di Intesa.

Poiché in base a consolidatissima giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sentenze nn.73 del 1963, 88 del 1966, 153 del 1977, 245 del 1984, 223 del 1983, 922 del 1988, 491 del 1989, 545 del 1990, 78 del 1992, 42 e 455 del 1993, 118 del 1996, 444 del 1997, 347 del 1999, 194 del 2002, 196 del 2004, 350 del 2010 e 245 del 2012) il giudicato costituzionale assume una chiara consistenza giuridica e una precisa efficacia quale limite alla funzione legislativa, **tutt’altra**

forma avrebbe dovuto pertanto assumere l'intervento del legislatore che avesse voluto effettivamente considerare, senza incorrere nel vizio di violazione del giudicato costituzionale, gli effetti della sentenza n. 129 del 2016.

Va peraltro rilevato, a conferma della fondatezza dell'eccezione di incostituzionalità, che il legislatore statale sempre nella legge n. 232/2016 all'art. 1, comma 462, ha previsto: *“In attuazione della sentenza della terza sezione del Consiglio di Stato n. 129 del 12 marzo 2015 e in riferimento al ricorso n. 734 del 2014 pendente innanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un fondo con una dotazione di 8,52 milioni di euro per l'anno 2017 e di 2,8 milioni di euro per l'anno 2018. Le risorse del predetto fondo sono erogate dal Ministero dell'interno subordinatamente alla rinuncia al contenzioso amministrativo pendente”*.

Con tale disposizione, quindi, il legislatore statale, in spregio alla pacifica efficacia *erga omnes* delle sentenze della Corte costituzionale (art. 136 Cost e art. 30, comma 3°, l. n. 87/1053), e nello specifico della sentenza n. 129 del 2016, ha provveduto, anche con evidente violazione del principio di eguaglianza di cui all'art.3 Cost., a dare attuazione a quest'ultima pronuncia solo *uti singuli*, ovvero in relazione alla vicenda del Comune di Lecce che aveva portato nel ricorso n. 734 del 2014 all'eccezione di incostituzionalità decisa poi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 2016.

E' del tutto evidente che ciò è avvenuto in spregio al pacifico orientamento sugli effetti delle sentenze declaratorie di incostituzionalità espresso anche dal Consiglio di Stato, sin dalla decisione dell'Adunanza Plenaria n. 8 dell'8 aprile 1963, per cui *“la dichiarazione di illegittimità costituzionale ha efficacia ex tunc, salvo il limite degli effetti irrevocabilmente prodotti dalla norma incostituzionale (situazioni e rapporti divenuti incontrovertibili per il maturarsi di termini di prescrizione o di decadenza, o perché definiti con giudicato, etc.)*

ed opera erga omnes, cioè anche fuori dell'ambito del rapporto processuale in cui è stato sollevato l'incidente di incostituzionalità".

ISTANZA DI SOSPENSIVA

Del *fumus* si è detto.

Il periculum, è insito nell'estrema delicatezza degli interessi coinvolti e nella considerevole incidenza del provvedimento impugnato sulle risorse comunali, talché la sua applicazione determinerebbe un danno grave ed irreparabile a carico dei Comuni ricorrenti. La Corte dei Conti nella “*Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*” (delibera del 29 dicembre 2014) aveva già chiaramente affermato la insostenibilità dei tagli praticati sul comparto dei Comuni e aveva evidenziato la necessità che “*futuri interventi di contenimento della spesa assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*”. Ciò non è avvenuto e il comparto dei Comuni è stato ulteriormente colpito da successivi interventi di riduzione delle proprie risorse: oltre al taglio disposto dall'articolo 16, comma 6, d.l. n. 95/2012, vanno infatti considerati i tagli disposti dall'art. 47, comma 8, del d.l. 66/2014, dall'art. 1, comma 435, l. n. 190/2014, e dall'art. 7, comma 3, d.l. n. 78/2015.

Il DM del 2 maggio 2017, confermando il taglio e il riparto disposto dai decreti ministeriali del 24 settembre 2013, del 3 marzo 2014 e del 23 giugno 2015 per importi rilevanti per i bilanci dei comuni ricorrenti (rispettivamente di euro 1.694.150 per il comune di Castiglione della Pescaia e di euro 649311 per il comune di Capalbio) attua una grave e indebita penalizzazione nei confronti dei Comuni ricorrenti, che avevano invece legittimamente maturato l'aspettativa, sulla scorta della sentenza n. 129 del 2016, al ristoro delle suddette risorse, (già oggetto di atti di diffida alla restituzione) determina quindi un danno

irreparabile che comporta la compromissione dei servizi essenziali erogati ai cittadini nell'esercizio delle funzioni fondamentali di ciascun ente.

P.Q.M.

Si chiede che codesto Ecc.mo Tribunale voglia, previo accoglimento dell'istanza cautelare, e previa eventuale rimessione alla Corte costituzionale della proposta questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 444 della legge n. 232 del 2016, disporre l'annullamento dell'atti impugnati.

Con ogni conseguenza di legge, anche in ordine alle spese e alla refusione contributo unificato.

Si dichiara che il contributo unificato sarà versato nella somma di euro 650.

Treviso-Padova-Roma, li 14 luglio 2017.

Prof. Avv. Luca Antonini

Avv. Giacomo Quarneti