



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 329 del 2013, proposto da:  
Provincia di Napoli, in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dagli  
avv. Filippo Brunetti, Francesco Scanzano, Aldo Di Falco, con domicilio eletto  
presso Filippo Brunetti in Roma, via Xxiv Maggio, 43;

***contro***

Ministero dell'Interno, Commissario Straordinario Razionalizzazione della Spesa,  
Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi Ministri,  
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Gen.Le Dello Stato, domiciliataria  
in Roma, via dei Portoghesi, 12;  
Conferenza Stato - Città ed Autonomie Locali

***nei confronti di***

Provincia di Torino; Provincia di Milano, rappresentato e difeso per legge dagli  
avv. Angela Bartolomeo, Marialuisa Ferrari, Nadia Marina Gabigliani, Alessandra  
Zimmiti, domiciliata in Roma, via IV Novembre, 119/A; Provincia di Roma,  
rappresentato e difeso dagli avv. Massimiliano Sieni, Giovanna Albanese, con

domicilio eletto presso Provincia Di Roma Provincia Di Roma in Roma, via IV Novembre, 119/A;

*per l'annullamento*

del decreto del Ministero dell'Interno 25 ottobre 2012, recante "Riduzione delle risorse alle province, ai sensi dell'art. 16, comma 7, del decreto-legge n. 95/2012 (spending review) nonché attribuzione del contributo, ai sensi dell'art. 17, comma 13 bis, del predetto decreto n. 95/2012 e relativi allegati", pubblicato nella G.U. 6 novembre 2012, n. 259, nella parte in cui suddivide tra le singole province le riduzioni di 500 milioni di euro del fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti erariali prevista dal citato art. 16, e di tutti gli altri atti indicati nell'epigrafe del ricorso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Commissario Straordinario Razionalizzazione della Spesa e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Provincia di Milano e di Provincia di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2014 il dott. Carlo Taglienti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1-Con ricorso notificato il 3 gennaio 2013 e depositato il 12 successivo la Provincia di Napoli ha impugnato il decreto del Ministero dell'Interno del 25 ottobre 2012 nella parte in cui ha ridotto le risorse assegnate dallo Stato alla stessa provincia per l'anno 2012; nonchè atti connessi.

Deduce:

violazione dell'art. 16 d.l. 6 luglio 2012 n. 95 convertito in legge 7 agosto 2012 n. 135 e successive modifiche, violazione del D.L. 67/1997, art. 3 e del D.L. 195/2009, della legge n. 241/90; della legge n. 196/2009 art. 14; della legge n. 42/2009 artt. 2 e 11 del D.Lgs 216/2010 e del D.Lgs 68/2011 eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, illogicità, contraddittorietà, difetto d'istruttoria e di motivazione, ingiustizia, sviamento;

violazione del D.L. n. 95/2012 art. 16, del D.L. n. 67/97 art. 3, del D.L. 95/2009 della legge n. 42/2009 e del d.lgs n. 216/2010; eccesso di potere sotto i profili sopra evidenziati;

violazione stesse norme, nonché del d.lgs n. 267/2000 artt. 149 e 165; eccesso di potere sotto i profili sopra evidenziati;

violazione stesse norme, nonché dell'art. 14 c.1 del D.l. 201/2011 convertito in legge 214/2011 e dell'art. 14 c.27 del D.L. n.78/2010 convertito in legge 122/2010; del D.Lgs. 267/2000 artt. 195 e 222; eccesso di potere sotto i profili già evidenziati:

la riduzione deve avvenire in misura proporzionale rispetto alle spese per consumi intermedi, mentre il D.M. ha preso a riferimento spese da trasferimento e per consumi finali; i consumi intermedi sono le spese che l'Amministrazione effettua per il suo funzionamento, non spese per i servizi ai cittadini; la classificazione delle spese nei bilanci degli enti locali è diversa da quella del bilancio dello Stato; paradossalmente se i pagamenti vengono effettuati tempestivamente il taglio risulta maggiore con particolare riferimento alle spese da trasferimenti dalla Regione per le numerose deleghe ( ad es. formazione professionale e trasporti); si richiamano in particolare le spese per i progetti di lavoro socialmente utili e per il servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani; contrasta anche con le regole del patto di stabilità interno, aggravando l'obiettivo di finanza pubblica; i codici SIOPE avrebbero dovuto essere analizzati e interpretati dal Ministero; ha causato

un trattamento di miglior favore per le Province che hanno esternalizzato i servizi; non si è tenuto conto del fabbisogno standard e della capacità di contribuzione fiscale, né dell'analisi della spesa effettuata dal Commissario straordinario per la riduzione della spesa pubblica; non si è considerato che alcune entrate avevano specifica destinazione e i trasferimenti statali erano a destinazione vincolata per il finanziamento di opere pubbliche; le spese per il trattamento dei rifiuti sono spese per consumi finali collettivi e costituiscono una semplice partita di giro.

In via subordinata:

5) illegittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. 95/2012 convertito in l.n. 135/2012, con riferimento agli artt. 2, 3, 5, 97, 114,117 e 118 della Costituzione: non è rispettata la "invarianza dei servizi ai cittadini".

Costituitasi l'Amministrazione intimata ha evidenziato: il decreto legislativo n. 68/2011 ha istituito il fondo sperimentale di riequilibrio provinciale ed il fondo perequativo per le province e le città metropolitane al fine di assicurare agli enti locali entrate corrispondenti ai precedenti trasferimenti statali ora soppressi a seguito del passaggio dal sistema di finanza locale derivata al sistema di federalismo fiscale; la norma afferma che la riduzione dei fondi si ripartisce in base ad accordo in sede di Conferenza Stato-città autonomie locali; solo ove l'accordo non sia raggiunto si ripartisce in base ai consumi intermedi e, per l'anno 2011, desunti dal sistema SIOPE, con sistema proporzionale meramente matematico e conseguente atto vincolato del Ministero; la Corte dei Conti ha ritenuto che non si tratta di limitazione posta a carico di determinate spese; non era tecnicamente possibile scorporare alcune voci dalla base di calcolo fornita dal SIOPE.

Eccepisce inammissibilità per mancata notifica ad almeno un contro interessato; rileva l'infondatezza nel merito in quanto il criterio matematico non lasciava alcuno spazio di discrezionalità al Ministero, considerato che l'accordi in Conferenza Stato-città autonomie locali non è stato raggiunto: è la legge che indica

il parametro di riferimento nel sistema SIOPE che tra i consumi intermedi individua: acquisti di beni di consumo e/o materie prime; “prestazione di servizi”; “utilizzo di beni dei terzi”; la riduzione grava sulle entrate e cioè sui fondi privi di una destinazione specifica, per cui la provincia può utilizzare il residuo secondo criteri di autonomia; vi è sul decreto il parere positivo del Consiglio di Stato Sez. I n. 3618/2011.

Replica parte ricorrente affermando che i consumi presi in considerazione non sono intermedi ma finali; il Ministero avrebbe dovuto considerare quali sono le voci del SIOPE che individuano i consumi intermedi ed accertare quale è il contenuto per ciascuna provincia delle voci definite: “acquisti di beni di consumo e/o materie prime”, “prestazioni di servizi”, “utilizzo di beni di terzi”, per valutare se le singole amministrazioni hanno in quelle voci inserito consumi intermedi o no; insiste sulla specificità di alcune voci (tra le quali quelle relative alle spese per lo smaltimento rifiuti).

L'Amministrazione insiste sull'inammissibilità o sull'integrazione del contraddittorio e richiama la precedente ordinanza del Consiglio di Stato n. 1063/13.

Risulta integrato il contraddittorio a seguito di ordinanza della Sezione n. 5546/2013.

Alla pubblica udienza del 27 marzo 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

2-Tanto premesso il Collegio, rilevato che il ricorso non può considerarsi inammissibile in quanto è stato evocato in giudizio un contro interessato; visto che è stato integrato il contraddittorio nei confronti di tutti gli altri controinteressati, afferma che il presente gravame non può essere accolto per le seguenti ragioni.

In primo luogo rileva, sulla scorta di quanto puntualmente evidenziato dalla Ragioneria Generale dello Stato nella relazione del 7 agosto 2012 (pag.13), come non sia dimostrato che le richieste avanzate dalla Provincia di Napoli comportino

sicuramente una riduzione per la stessa dei due fondi, minore di quella praticata, in quanto la modifica dei parametri potrebbe essere più vantaggiosa per altre province, con conseguente maggiore onere per la ricorrente nella ripartizione proporzionale dei 500 milioni di euro da ridurre.

Difetterebbe quindi la dimostrazione di un effettivo e concreto interesse alla decisione.

In ogni caso il Collegio evidenzia che la questione di merito sollevata col ricorso risulta ormai definita dal Consiglio di Stato con sentenza della sez III del 3 febbraio 2014 n. 475, nella quale sostanzialmente si afferma che “la scelta del Ministero di ancorare la riduzione dei tagli al dato dei consumi intermedi dedotti dal SIOPE, senza alcun intervento discrezionale,...risulta pienamente conforme alla scelta operata dal legislatore”.

Il collegio non ha motivi per discostarsi da tale pronuncia, con conseguente reiezione dei primi quattro motivi di gravame, che si basavano invece sulla necessità, sotto diversi profili, di tener conto della natura delle spese, seppure desunte dal SIOPE . Con la sentenza surrichiamata il Consiglio di Stato ha invece affermato che nella fase successiva al mancato accordo in sede di conferenza Stato-città autonomie locali, il Ministero dell'Interno avrebbe dovuto adottare un provvedimento che non avrebbe comportato alcun esercizio di discrezionalità, né tecnica né amministrativa, dovendo esclusivamente ripartire le riduzioni in proporzione delle spese sostenute per consumi intermedi desunte dal SIOPE, incluse quindi anche quelle per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per i lavori socialmente utili, dovendo far fede esclusivamente la classificazione formale del sistema.

Il collegio ritiene pertanto di adeguarsi a tale interpretazione.

Resta la questione di costituzionalità dell'art. 16 citato il quale appunto testualmente prevede al comma 7: “ Il fondo sperimentale di riequilibrio, come

determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepite con decreto del Ministero dell'interno entro il 15 ottobre 2012, relativamente alle riduzioni da operare nell'anno 2012, ed entro il 31 gennaio 2013 relativamente alle riduzioni da operare per gli anni 2013 e successivi. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto del Ministero dell'interno è comunque emanato entro i 15 giorni successivi, ripartendo le riduzioni in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. In caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province interessate a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle province medesime. Qualora le somme da riversare alle province a titolo di imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 risultino incapienti per l'effettuazione del recupero di cui al quarto periodo del presente comma, il

versamento al bilancio dello Stato della parte non recuperata è effettuato a valere sulle disponibilità presenti sulla contabilità speciale n. 1778 «Agenzia delle Entrate - Fondi di Bilancio» che è reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori».

Al riguardo il Collegio ritiene che la questione posta sia manifestamente infondata. Infatti la norma rimette ad un accordo da raggiungere in Conferenza Stato città autonomie locali, la ripartizione della prefissata riduzione dei due fondi tra le varie province, proprio perché in detto accordo è possibile far rilevare le particolarità di ogni singolo ente e ripartire quindi in maniera più rispondente alle previsioni di legge il sacrificio.

Tuttavia la norma ha ragionevolmente dovuto prevedere anche l'ipotesi, poi puntualmente verificatasi, che tale accordo non fosse raggiunto; in questo caso ha dovuto dettare un criterio matematico e con riferimento ad un parametro noto ed obiettivo, al fine di pervenire comunque alla necessaria ripartizione delle riduzioni previste, onde evitare, tra l'altro, il possibile ripetersi di discussioni in ordine all'interpretazione relativa alla natura delle varie spese.

E' chiaro che detto sistema subordinato appare meno preciso, ma ciò viene reso necessario dalla stessa volontà collettiva delle parti, che non sono state in grado di raggiungere l'accordo, ben sapendo quali sarebbero state le conseguenze.

Se a ciò si aggiunge che la previsione qui impugnata appare limitata alle spese desunte dal SIOPE per il solo anno 2011, in considerazione dell'imminenza dell'applicazione della norma, appare assolutamente conforme ai principi di ragionevolezza dell'art. 3 Cost la normativa contestata.



Né essa appare in contrasto con gli artt.2, 5, 117 e 118 Cost in quanto la norma riduce i trasferimenti, per esigenze politiche di bilancio dello Stato, ovviamente insindacabili in sede giurisdizionale, ma non impone automatiche riduzioni dei servizi, essendo rimessa all'autonomia locale la scelta in ordine all'utilizzo migliore delle somme residue.

Peraltro, sulla questione si è già pronunciata la Corte Costituzionale con decisione n. 36 del 26/2/2014 su ricorso in via principale proposto dalla Regione Piemonte, nel quale sono state prospettate le medesime questioni di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 16 comma 7 del D.L. 95/12 convertito in L. n. 135/2012.

La Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile, ma nella motivazione ha – in sostanza – chiarito che non sussistono dubbi di costituzionalità sulla norma, ed in particolare che non risulta violata l'autonomia finanziaria delle Province a seguito della riduzione delle risorse finanziarie, tenuto conto che non risulta provata l'affermazione secondo cui la riduzione sia tale da determinare l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei propri compiti (cfr. Corte Cost. n. 121/2013; n. 246/2012; n. 27/2010; n. 145/2008); la Corte ha poi rilevato che la norma è strutturata in modo da garantire in via prioritaria l'intesa tra gli enti locali, prevedendo soltanto in via sostitutiva l'intervento del Ministero.

Considerata la particolarità della questione sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.  
Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 27 marzo e 15 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Carlo Taglienti, Consigliere, Estensore

Rita Tricarico, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/05/2014

IL SEGRETARIO