



**Ricorso n. 118/2008**

**Sent. n. 2006/08**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima  
Sezione, con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso - Presidente  
Elvio Antonelli - Consigliere  
Italo Franco - Consigliere– relatore

**Avviso di Deposito  
del  
a norma dell'art. 55  
della L. 27 aprile  
1982 n. 186  
Il Direttore di Sezione**

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Sul ricorso n. 118/2008, proposto da **ANCI-Veneto**, in persona del presidente pro-tempore Vanni Mengotto e dal **Comune di Agugliaro (VI)** in persona del Sindaco pro-tempore (giusta delibera di autorizzazione ad agire della G.M. n. 67/07 del 5.12.2007), rappresentati e difesi dagli avv. Vittorio Domenichelli, Stefano Bigolaro, Umberto Santi e Franco Zambelli, con domicilio eletto presso la segreteria quest'ultimo, in Venezia- Mestre, via Cavallotti, n. 22, come da mandati a margine del ricorso,

**contro**

- il **Ministero dell'Interno** in persona del Ministro pro-tempore;  
- il **Ministero dell'Economia e delle finanze**, in persona del Ministro in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello stato di Venezia, domiciliata *ria ex lege*,

**per l'annullamento**

- dell'atto della Direzione centrale della finanza locale pubblicato il

13.11.2007 sul sito Internet ufficiale del Ministero dell'Interno, assunto in applicazione dell'art. 2, commi 33-46 del D.L. n. 262/2006, convertito nella legge 24.11.2006, n. 286, e del D.L. 2.07.2007, conv. In legge 3 agosto 2007 n. 127; recante "Riduzione in misura proporzionale del contributo ordinario anno 2007 fino a concorrenza della somma di € 609,4 milioni"

- di ogni altro atto di applicazione delle disposizioni di legge citate, in particolare del provvedimento del Ministero dell'Economia e Finanze con cui è stato ridotto, nell'ambito dei trasferimenti erariali agli enti locali, lo stanziamento ordinario spettante per l'anno 2007 in misura pari a €609,4 milioni.

Visto il ricorso, notificato il 12 gennaio 2008, e depositato presso la Segreteria il 19 gennaio 2008, con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dei Ministeri dell'Interno e dell'Economia e finanze, depositato il 26 gennaio 2008;

viste le memorie prodotte dalla parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

uditi, alla pubblica udienza del 19 giugno 2008, relatore il Consigliere dr. Italo Franco, l'avv. Bigolaro per la parte ricorrente, e l'avv. dello Stato Salmini per le P.A. resistenti.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue.

### **FATTO**

Espongono gli odierni ricorrenti che, con D.L. 3.10.2006 n. 262 convertito in legge 28 novembre 2006 n. 286, era stata prevista –all'art. 2, commi da 33 a 46- la riduzione dei trasferimenti erariali ai comuni in

misura pari al maggior gettito dell'ICI (imposta comunale sugli immobili), per effetto delle disposizioni recate dal medesimo articolo, ai commi da 40 a 45 (atteso da: 1- variazioni colturali non dichiarate; 2- fabbricati che, per effetto delle nuove disposizioni, hanno perso il requisito della ruralità; 3- corretto classamento dei fabbricati all'interno delle categorie catastali E1-E9; 4- immobili non dichiarati in catasto; 5- adeguamento dei moltiplicatori per gli immobili rientranti nel gruppo catastale B).

Stante la mancata comunicazione dei dati quantitativi inerenti al maggior gettito ICI (in particolare per quanto concerne la perdita del requisiti della ruralità, e dunque dell'esenzione) da parte dell'Agenzia del territorio, il legislatore disponeva (con l'art. 3.2 del D.L. 2.07.2007 n. 81, convertito in legge 3.08.2007 n. 127), in attesa di tali dati, il taglio generalizzato dei trasferimenti erariali ai Comuni per l'importo complessivo di € 609.400.000, con la contestuale autorizzazione, ai Comuni medesimi, in deroga all'art. 179 del TUEL, di accertare convenzionalmente quale maggiore introito dell'ICI un importo pari alla detrazione effettuata per ciascun ente.

Tali disposizioni avevano un seguito, senza alcun coinvolgimento dei comuni, con la determinazione, da parte della direzione centrale per la finanza locale, –pubblicata sul sito ufficiale del Ministero dell'Interno- di disporre un taglio generalizzato dei contributi ordinari dovuti per il 2007, pari all'8,58% della rata 2007, caricata sull'ultima rata del trasferimento per un'incidenza del 24% dell'importo di questa.

Premessa la legittimazione dell'ANCI, a termini di statuto, ad agire in

giudizio a tutela dell'autonomia e degli interessi dei Comuni associati, e il taglio disposto ai contributi dovuti al comune di Agugliaro (par a € 14.535,99, al cospetto di soli nove immobili che verrebbero a perdere il requisito della ruralità, con irrisorio maggior gettito, e grave incidenza sul bilancio del comune), tali due soggetti hanno proposto, contro le menzionate determinazioni, il ricorso in epigrafe.

A sostegno del gravame essi deducono, con il primo motivo, violazione dell'art. 3.2 del D.L. n. 81/2007 convertito in legge n. 127/2007, nella parte in cui prevede la riduzione del fondo in misura proporzionale alla maggiore base imponibile, e che questa sia individuata per ciascun singolo ente; violazione dell'art. 149 del D.Lgs. n. 267/2000; eccesso di potere per erroneità dei presupposti, contraddittorietà, incongruità manifesta, difetto assoluto di motivazione.

Il taglio generalizzato nella misura indicata è stato effettuato in palese violazione dei criteri fissati nella norma, disancorando la riduzione dei trasferimenti erariali dal maggior gettito atteso dell'ICI, con conseguenze sperequative con riguardo ai Comuni dove non esistono immobili rientranti nella casistica fissata dal legislatore quale fonte di maggior gettito; né è prevista alcuna garanzia di rimborso per i tagli indebitamente operati ove il maggior gettito dovesse risultare inferiore alla riduzione, con la conseguenza che, nel bilancio successivo, figurerà una spesa obbligatoria non decisa dall'autonoma scelta del singolo comune. Viene anche violato, in tal modo, anche l'art. 149, comma 5 del D.Lgs. n. 267/2000, là dove esso prevede i criteri di ripartizione dei trasferimenti erariali in rapporto alla popolazione, al territorio, alle

condizioni socio-economiche, ad una perequata distribuzione delle risorse.

Con il secondo mezzo si deduce illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2 del D.L. n. 81/2007, convertito in legge 3 agosto 2007 n. 127 in relazione agli art. 3 e 119

La norma indicata viola l'autonomia finanziaria dei Comuni e il principio di razionalità, nel mascherare il cospicuo e immediato taglio ai trasferimenti con un fantomatico e sovrastimato extragetrito ICI. Nonostante l'asserito ancoraggio della riduzione a una certificazione dell'extragetrito ICI da parte dei comuni, non solo questo è stato sovrastimato nella quantificazione (€609.499.000), ma con disposizioni normative successive (D.L. 1.10.2007 n. 159, conv. in L. 29.11.2007 n. 222 è stata modificata la normativa ICI in senso favorevole ai contribuenti, cancellando parte dell'eventuale extragetrito. Illegittima è, poi, la riduzione uguale per tutti, in maniera totalmente sganciata dal menzionato extragetrito. Incerta e difficile è, inoltre, la quantificazione del maggior gettito rispetto ai requisiti della ruralità, mutati rispetto alla legge n. 533/94 prima dalla legge n. 262/2006 e poi dalla appena citata legge n. 222/2007. Al riguardo l'Agenzia del territorio aveva calcolato il maggior gettito in soli € 117.000.000. L'iscrizione catastale, poi non comporta la perdita dei requisiti di ruralità.

Costituzionalmente illegittimo è anche, infine, il medesimo comma 2, con il quale i comuni vengono autorizzati ad iscrivere in bilancio convenzionalmente, quale maggiore introito, un importo pari alla riduzione del contributo, senza alcuna garanzia di rimborso nel caso che

questo non venga coperto dall'extra-gettito ICI. Siffatte disposizioni sono anche in contrasto con l'art. 119 Cost., là dove questo garantisce l'autonomia finanziaria dei Comuni. Si chiede, quindi, il rinvio alla Corte costituzionale, perché si pronunci sulla questione.

Si sono costituiti le Amministrazione dell'Interno e dell'Economia e Finanze, richiamando la discrezionalità del legislatore e l'evidente finalità di contenimento della spesa pubblica, ed eccependo che la disciplina transitoria prescinde dalla correlazione con l'extragettilo ICI, e che lo Stato si assume il carico degli interessi passivi sulle anticipazioni di cassa autorizzate.

Quindi con successiva memoria il patrocinio attoreo insiste sulla questione di costituzionalità.

Concludono le P.A. resistenti, eccependo tardività del gravame rispetto alla data del D.M (E.F.) del 29.12.2006 che ha disposto il taglio nei limiti di €609.400.000, e al D.M.8.11.2007 che ha disposto la riduzione generalizzata, oltre a inammissibilità per difetto di interesse, per essere la riduzione solo transitoria. Inoltre, è tutelato l'equilibrio dei bilanci comunali, mediante l'iscrizione convenzionale del maggiore introito.

Conclude anche parte ricorrente, replicando alle eccezioni avversarie: il DM 29.12.2006 non era direttamente e attualmente lesivo, laddove la pubblicazione sul sito dell'8.11.2007 è informazione generica, priva di valore legale di pubblicazione. Quanto all'eccepito difetto di interesse: i tagli, quand'anche fossero provvisori, incidono comunque sui bilanci degli enti. Alla memoria è allegata una "nota tecnica" diretta a dimostrare l'arbitrarietà dei calcoli ministeriali circa il maggior gettito

ICI (di cui al d.d.l. n. 1750).

All'udienza del 19 giugno 2008 i difensori comparsi hanno confermato le rispettive conclusioni, dopo di che la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

1- Il contenzioso sottoposto al Collegio trae origine dal ricorso proposto, congiuntamente, dall'associazione ANCI Veneto e da un singolo Comune del Veneto. Qualche cenno va dedicato, pertanto, al tema della legittimazione ad agire in tema di provvedimenti lesivi per i bilanci dei singoli comuni da parte di un ente associativo a tutela dell'autonomia finanziaria e degli interessi dei singoli enti comunali.

Al riguardo deve richiamarsi l'art. 2 dello statuto: "L'Associazione, senza finalità di lucro, ha per scopo il raggiungimento della piena attuazione del riconoscimento delle autonomie locali sancito dalla Costituzione della Repubblica italiana. A tal fine l'Associazione:

- tutela l'autonomia dei Comuni nei confronti dello Stato e della Regione;
- rappresenta le istanze e gli interessi dei comuni nell'ambito territoriale della Regione Veneto..."

Per quanto, dunque, gli interessi fatti valere nella controversia che ne occupa riguardino strettamente le posizioni soggettive e gli interessi dei singoli Comuni, deve ritenersi che l'ANCI Veneto –che, del resto, si dice ente esponentiale degli enti comunali, dei cui interessi si fa portatrice- sia dotata della necessaria legittimazione ad agire in giudizio a tutela degli interessi dei Comuni del Veneto nei confronti (nella

fattispecie) dello Stato.

2.1- Bisogna, ora, occuparsi delle eccezioni sollevate in rito dalle amministrazioni statali resistenti (irricevibilità e inammissibilità per difetto di interesse)

Quanto alla prima eccezione, L'Avvocatura erariale ha fatto riferimento –onde dedurre l'intempestività del ricorso, a due date: pubblicazione del D.M. 29.12.2006, contenente la riduzione dei trasferimenti erariali per un importo complessivo di €609.400.000; comunicazione del Ministero dell'Interno di riduzione proporzionale generalizzata (dell'8.11.2007).

Senonché, quanto al primo provvedimento, si deve convenire con la replica di parte ricorrente, in ordine alla non attuale lesività del D.M., visto che la traduzione in atto della riduzione è avvenuta successivamente, ad opera del provvedimento (tempestivamente) impugnato, come si evince anche dalla narrativa in fatto che precede. Quanto alla seconda data, anche in questo caso coglie nel segno la replica dei ricorrenti, i quali correttamente osservano che la comunicazione dell'8.11.2007 è, effettivamente, un'informativa, non avente valore di pubblicazione legale.

L'eccezione di irricevibilità del ricorso, per quanto detto sopra, deve considerarsi priva di pregio.

2.2- La difesa avversaria ha anche eccepito inammissibilità del gravame per difetto di interesse, stante la provvisorietà delle misure (di riduzione del contributo ordinario statale) contrastate con il ricorso all'esame.

Anche detta eccezione si manifesta palesemente priva di pregio, dal momento che, come replicato dai ricorrenti, quand'anche si trattasse di



misure effettivamente transitorie, le stesse hanno comunque prodotto effetti, incidendo sui bilanci comunali, i quali hanno visto contrarre le proprie entrate per somme corrispondenti alla riduzione generalizzata, sul bilancio 2007, in misura pari all'8,58%. Vero è che i Comuni medesimi sono stati autorizzati ad iscrivere convenzionalmente in bilancio somme pari alle detrazioni operate sui trasferimenti in discussione; tuttavia, si tratta di entrate palesemente fittizie, rispetto alle quali viene prevista la possibilità di chiedere anticipazioni di cassa fino a quattro mesi, con la garanzia soltanto delle maggiorazioni a titolo di interessi legali sulle anticipazioni, ma non del rimborso della sorte capitale. L'eccezione, pertanto, è priva di fondamento.

3- Si può, ora, passare ad esaminare nel merito la controversia.

3.1- Al riguardo, va preliminarmente osservato che avrebbe precedenza la prospettata questione di legittimità costituzionale delle norme di legge a monte delle misure di riduzione avversate.

Tuttavia, il Collegio è dell'avviso che possa farsi a meno di sottoporre alla Corte siffatta questione, del resto limitata ai trasferimenti ai Comuni relativi all'anno 2007 (con conseguente sospensione del giudizio), dal momento che, a prescindere dalle disposizioni di legge citate, il provvedimento impugnato si manifesta autonomamente lesivo nei confronti dei ricorrenti.

Ad un primo approccio alla questione, la previsione normativa di riduzione dei trasferimenti erariali agli enti comunali in previsione di un extraggettito dell'ICI, che dovrebbe derivare dalla revisione di disposizioni normative in tema di imponibilità ai fini dell'ICI (disposta

con la medesima fonte normativa che ha previsto la riduzione: cfr. art. 3 del D.L. 2.07.2007, convertito in legge 3.08.2007 n. 127), potrebbe apparire in sé in contrasto con le norme costituzionali che garantiscono l'autonomia, specialmente finanziaria, degli enti di autonomia locale.

Tuttavia, ove si abbia riguardo al sistema complessivo di finanziamento dei comuni, ancora oggi imperniato in gran parte sui trasferimenti di somme dallo Stato centrale ai Comuni, i quali sono, d'altra parte, dipendenti dalle scelte del legislatore nazionale anche per quanto concerne tributi il cui gettito affluisce esclusivamente ai Comuni (quale è l'ICI) ma disciplinati da norme di legge statali, bisogna ammettere che il meccanismo di riduzione dei trasferimenti erariali ai Comuni previsto per il 2007 eminentemente a fini di contenimento della spesa pubblica dello Stato, in relazione al maggior gettito previsto da modifiche di norme di legge che determinerebbero un ampliamento della base imponibile a fini ICI, anche se può apparire discutibile, non può, di per sé stesso, ritenersi costituzionalmente illegittimo. Infatti, -ciò che si evince anche dalla contestualità dei due ordini di disposizioni (quelle ampliative della base imponibile ICI, e quelle riduttive dei trasferimenti erariali)- appaiono, quanto meno in astratto, in tendenziale equilibrio. Nell'impostazione delle modifiche normative gioca un ruolo fondamentale, invero, la corrispondenza tra maggior gettito ICI e taglio dei trasferimenti, entrambi riferiti al medesimo anno. Tanto può dirsi anche per quanto concerne la fissazione dell'importo di riduzione complessivo, nei riguardi di tutti comuni (fissata in € 609.400.000), visto che tale cifra viene comunque ancorata all'extragettilo atteso

dell'ICI (art. 3, comma 2, cit.:“Per l'anno 2007, fino alla determinazione definitiva dei maggiori gettiti dell'imposta comunale sugli immobili in base alle certificazioni di cui ai commi 39 e 46 dell'art. 2 del citato D.L. n. 262 del 2006, come sostituiti dal comma 1 del presente articolo, i contributi a valere sul fondo ordinario spettanti ai comuni sono ridotti in misura proporzionale alla maggiore base imponibile per singolo ente... per un importo complessivo di € 609.400.000. Per il medesimo periodo... i comuni sono autorizzati a prevedere e ad accertare convenzionalmente quale maggiore introito dell'ICI un importo pari alla detrazione effettuata per ciascun ente”).

3.2- Invece, le determinazioni con le quali si è disposta una riduzione generalizzata dei detti trasferimenti, nella misura annua dell'8,58%, caricata interamente sull'ultima rata (che ha subito, così, una decurtazione del 24%), in maniera affatto disancorata dall'extragettito atteso dell'ICI, e senza alcun riferimento al singolo ente, appare sicuramente illegittima, tanto più che in relazione alle anticipazioni di cassa autorizzate in relazione al minore introito non vi è alcuna garanzia di rimborso da parte dello Stato.

La generalizzata e indistinta riduzione, disposta (come detto) a prescindere dalle risultanze dell'imposizione relativa all'ICI per ogni comune, e in assenza di loro certificazioni ovvero di comunicazione dei nuovi dati da parte dell'Agenzia del territorio (la quale, peraltro, aveva comunicato che l'extragettito poteva, al più quantificarsi in € 117.000.000 anziché 609.400.000, come ricordato nella narrativa in fatto che precede) rende illegittima la determinazione impugnata, non

solo per il fatto, già rilevato, di essere affatto disancorata dalla previsione di extragetrito, ma inoltre perché, come rilevato dai ricorrenti, in tal modo si accomunano situazioni eterogenee tra loro, mettendosi sullo stesso piano (finanziario) i comuni dove cospicui in numero ed entità siano gli immobili suscettibili di produrre un maggior gettito ICI (perché numerosi sono i fabbricati che hanno perso i caratteri della ruralità), e comuni dove simili situazioni siano inconsistenti o addirittura assenti o poco significativi.

Dunque, per le considerazioni fin qui svolte, mentre non può considerarsi inficiato sul piano della legittimità costituzionale il disposto normativo donde discende la riduzione proporzionale dei trasferimenti erariali agli enti comunali, è il provvedimento applicativo delle menzionate disposizioni di legge che si manifesta illegittimo.

Lo stesso va, pertanto, annullato, nei limiti dell'interesse dei ricorrenti: comuni del Veneto, rappresentati dall'ANCI -Veneto e, ovviamente, del comune di Agugliaro, ricorrente in proprio assieme all'ANCI- Veneto. Per l'effetto, è annullata la riduzione di detti trasferimenti disposta per l'anno 2007 nei confronti dei comuni del Veneto con l'atto, pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno- direzione centrale della finanza locale del 13.11.2007.

Conclusivamente, per le ragioni su esposte, il ricorso deve considerarsi fondato e va, pertanto, accolto, con gli effetti appena specificati.

Sussistono, peraltro, motivi –in considerazione della delicatezza e complessità della questione- per compensare integralmente fra le parti le spese ed onorari di giudizio.

**P. Q. M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione prima, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinta ogni altra domanda o eccezione, lo accoglie. Per l'effetto, sono annullate le riduzioni dei trasferimenti erariali disposte nei riguardi dei comuni del veneto con l'atto impugnato, di cui in epigrafe.

Compensa integralmente fra le parti le spese e onorari di giudizio.

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

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 19 giugno 2008.

Il Presidente

l'Estensore

il Segretario

**SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**il.....n.....**

**(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)**

**Il Direttore della Prima Sezione**