

N. 00475/2014REG.PROV.COLL.

N. 07737/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7737 del 2013, proposto da:
Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi Ministri pro-tempore,
Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissario Straordinario per la Razionalizzazione della Spesa,
tutti rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi,
n.12;

contro

Provincia di Genova, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Lorenzo Acquarone,
Giovanni Acquarone e Marco Barilati, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luca Gabrielli in Roma, via Nazionale,
n. 200;

nei confronti di

Provincia di Bologna, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Francesca Scarpiello e
Patrizia Onorato, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Adriano Casellato in Roma, viale R. Margherita, n. 290;
Provincia di Alessandria, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Alberto Vella e
Antonella Terranova, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonella Terranova in Roma, via Bertoloni, n.14;
Provincia di Pisa, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Mario Pilade Chiti, con
domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luigi Manzi in Roma, via Federico Confalonieri, n. 5;
Provincia di Roma, in persona del Commissario pro-tempore, rappresentata e difesa per legge dall'avv. Massimiliano
Sieni, domiciliataria in Roma, via IV Novembre, n. 119/A;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO – ROMA, SEZIONE I TER, n. 07022/2013, resa tra le parti, concernente
determinazione e riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti erariali dovuti alle singole province.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Genova, della Provincia di Bologna, della Provincia di
Alessandria, della Provincia di Pisa e della Provincia di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2014 il Cons. Paola Alba Aurora Puliatti e uditi per le parti gli avvocati Barilati, Casellato su delega di Scarpiello, Terranova, Vella, Manzi su delega di Chiti e l'avvocato dello Stato Ferrante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - Con ricorso al TAR Liguria, la Provincia di Genova impugnava il decreto ministeriale del 25 ottobre 2012 con cui il Ministero dell'Interno disponeva la riduzione delle risorse alle Province ai sensi dell'art. 16, comma 7, del D.L. 95/2012, rubricato "riduzione della spesa degli Enti territoriali", nonché l'attribuzione del contributo ai sensi dell'art. 17, comma 13 bis, del predetto decreto e relativi allegati.

2. - Il decreto prevedeva con riguardo alla Provincia di Genova la riduzione delle risorse finanziarie per un importo pari ad euro 11.248.150,39.

L'art.16, comma 7, del D.L. 95/2012 disponeva che entro il 15 ottobre 2012 la Conferenza Stato Città e Autonomie locali sarebbe dovuta addivenire alla determinazione delle modalità di riduzione dei fondi statali nei confronti delle Province, e, in assenza di accordo, fissava al 30 ottobre il termine per l'emanazione del decreto da parte del Ministero dell'Interno.

Non essendo intervenuto l'accordo, il Ministero ha emanato il decreto impugnato, che ha fatto applicazione del criterio normativo stabilito nel citato art.16, comma 7, ripartendo le riduzioni dei trasferimenti "in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE".

La Provincia ricorrente ha dedotto, oltre ad alcuni profili attinenti la tempistica del decreto, una serie di violazioni di legge e di violazioni di norme costituzionali, lamentando che nella nozione di "consumo intermedio", presa a riferimento per operare la decurtazione in parola, sarebbero stati ricompresi anche costi non corrispondenti alle sole spese di funzionamento delle province; così facendo, il decreto impugnato avrebbe penalizzato le Province che, come la ricorrente, erogano più servizi anche delegati dalla Regione, i cui costi sono entrati illegittimamente nella base di calcolo sulla quale parametrare il taglio.

E' stata disposta dal TAR con ordinanza del 28 febbraio 2013, n. 4349, l'integrazione del contraddittorio anche alle altre Province incluse nella graduatoria allegata al D.M. impugnato.

Si costituiscono in giudizio le Province di Bologna, Alessandria, Pisa.

3. - Con la sentenza impugnata il TAR accoglieva il ricorso, osservando che la disposizione normativa, di cui il D.M. impugnato costituisce concreta attuazione, se interpretata in modo costituzionalmente orientato, non imponeva di considerare tutte le voci qualificate nel sistema SIOPE quali voci di consumo intermedio, ben potendo – ed anzi dovendo – distinguere tra quelle effettivamente integranti consumi intermedi, vale a dire input dei processi produttivi, cioè spese di funzionamento delle province, da quelle che si qualificano come consumi finali (trasporto pubblico locale, formazione professionale, promozione dell'occupazione), da espungere dalla base di calcolo per le decurtazioni.

Tale distinzione sarebbe conforme al regolamento CE 2223/1996, che, seppure non vincolante per lo Stato italiano nella materia de qua, essendo stato adottato solo per istituire un uniforme sistema di contabilità nazionale, tuttavia è utile per un corretto inquadramento delle voci di costo.

Questa soluzione interpretativa sarebbe l'unica in grado di garantire il buon andamento dell'amministrazione e l'assenza di disparità di trattamento in danno delle province più virtuose, non determinando un nocumento maggiore a carico delle Province che erogano più servizi ai cittadini ed un premio a quelle che hanno livelli di spesa elevati per il loro funzionamento.

La sentenza rileva, inoltre, una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto l'adozione del decreto, per quanto formalmente sganciata, nei contenuti, dai risultati parziali ai quali la conferenza era pervenuta, il Ministero ne avrebbe dovuto tener conto.

4. - Hanno proposto appello il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Presidenza del Consiglio dei Ministri rilevando come il criterio, normativamente fissato, per la ripartizione delle riduzioni al fondo

sperimentale di riequilibrio è vincolante per il Ministero che non dispone di potere discrezionale al riguardo. Si tratterebbe di criterio rigidamente proporzionale, oggettivo e trasparente, rapportato alle spese sostenute per consumi intermedi desunte per l'anno 2011 dal SIOPE, senza possibilità di far riferimento ad altre nozioni, anche desumibili da fonte comunitaria, dettata ad altri fini.

Militeranno a favore di tale interpretazione alcune pronunce in sede cautelare del Consiglio di Stato su analoghi ricorsi proposti da altre Province, nonché il parere espresso dalla prima Sezione del C.d.S., n. 3618, del 12 ottobre 2011, in relazione al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dal Comune di Palermo avverso il decreto ministeriale che disponeva riduzioni analoghe dei trasferimenti erariali.

Neppure le denunciate disomogeneità tra i bilanci delle varie Province sono argomento che può fondare l'illegittimità del criterio adottato, uguale per tutte le province, e che semmai riguarda gli effetti prodotti.

Inoltre, se le province adottano codici diversi per le stesse tipologie di spesa rendendo disomogenei i dati, nessuna responsabilità di effetti disomogenei sarebbe possibile attribuire alle amministrazioni appellanti.

Non sussisterebbe, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione, avendo l'UPI rifiutato qualsiasi dialogo sul metodo, limitandosi a condizionare l'accordo all'abbattimento del taglio da 500 a 300 milioni di euro.

5. - Ricorre in via incidentale la provincia di Bologna, svolgendo censure analoghe a quelle proposte dalle Amministrazioni appellanti.

6. - Si sono costituite in giudizio anche le province di Alessandria, Pisa e Roma, che resistono all'appello.

7. - All'udienza del 16 gennaio 2014, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – Diversamente da come opina la Provincia di Genova, che nella memoria di costituzione sostiene la non integrità del contraddittorio per non essere stato notificato l'appello a tutte le province intimete a seguito della disposta dal TAR integrazione del contraddittorio, l'appello è stato correttamente notificato a tutte le amministrazioni che hanno manifestato interesse alla decisione costituendosi nel giudizio di primo grado.

1.1 L'appello è fondato.–

L'art. 16, comma 7, del D.L. n. 95/2012 dispone per l'anno 2012 che il fondo sperimentale di riequilibrio in favore delle province, di cui all'art. 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, ed il fondo perequativo, di cui all'articolo 23 del medesimo decreto legislativo, sono ridotti di 500 milioni di euro.

Quanto alle modalità e criteri per le riduzioni, la norma prevede un procedimento articolato su due alternative:

- 1) le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base dell'istruttoria condotta dall'UPI, e recepite con decreto del Ministero dell'Interno entro il 15 ottobre 2012, (tenendo conto 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, degli elementi di costo nei singoli settori merceologici, dei dati raccolti nell'ambito della procedura per la determinazione dei fabbisogni standard, nonché dei fabbisogni standard stessi, e dei conseguenti risparmi potenziali di ciascun ente);
- 2) 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."

Il procedimento è, dunque, articolato su due possibilità: una prima privilegia il confronto e la collaborazione tra gli enti interessati e gli organi centrali, demandando all'accordo la individuazione di criteri e modalità di ripartizione del sacrificio finanziario imposto; la seconda possibilità, subordinata al mancato raggiungimento dell'accordo, assegna al Ministero dell'Interno il compito di ripartire la riduzione dei trasferimenti secondo un criterio matematico proporzionale che fa riferimento come base di calcolo ai dati raccolti dal SIOPE, concernenti "le spese sostenute per consumi intermedi" per l'anno 2011.

E' evidente che, secondo tale meccanismo procedimentale, predisposto dal legislatore al fine di addivenire in tempi rapidi e con metodo oggettivo ed imparziale al perseguito contenimento della spesa pubblica, il ricorso alla seconda possibilità è obbligato, sia nell'"an" che nel "modo", laddove non sia stato raggiunto l'accordo, e non possa, pertanto,

configurarsi neppure quella violazione del principio di leale collaborazione, che il TAR ha ritenuto di rinvenire nel caso in esame, per il fatto che il Ministero non abbia tenuto in considerazione i risultati, anche parziali, ai quali la conferenza Stato-Città e autonomie locali era pervenuta, in prima battuta.

Il criterio di ripartizione delle riduzioni dei finanziamenti statali, nella volontà legislativa, appare un dato vincolato; nessun intervento discrezionale è consentito al Ministero, com'è reso palese dalla terminologia usata nel testo normativo a proposito del decreto che il Ministero è tenuto ad assumere comunque, allo scadere del termine previsto per il raggiungimento dell'accordo.

Pertanto, non è condivisibile neppure quanto sostenuto dal TAR e dalle Province appellate, ossia che il decreto ministeriale avrebbe sostanzialmente violato il criterio proporzionale dei tagli come previsto dalla norma, in quanto dai dati SIOPE avrebbe dovuto estrapolare il dato riferibile esclusivamente ai "costi intermedi" sostenuti per il funzionamento delle amministrazioni provinciali, ad esclusione di costi riferibili invece alla prestazione di servizi (c.d. "consumi finali").

1.2 - La critica della provincia di Genova si appuntava sul concetto di "consumi intermedi" assunta dal Ministero, che sarebbe, tra l'altro, in contrasto col regolamento CE n.2223/1996.

La provincia di Pisa sostiene anche che la legislazione statale successiva (art. 10 del D.L. n. 35/2013, convertito in l. n. 64/2013) confermerebbe la bontà della tesi interpretativa del TAR a tal proposito, rappresentando quasi una sorta di interpretazione autentica da parte del legislatore statale della precedente normativa.

La norma introduce una modifica al testo dell'art. 16, comma 7, D.L. 95/2012 prevedendo che per gli anni 2013 e 2014 le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate in proporzione alle spese, desunte dal SIOPE, sostenute nel 2011 per l'acquisto di beni e servizi, "con l'esclusione di quelle relative alle spese per formazione professionale, per trasporto pubblico locale, per la raccolta di rifiuti solidi urbani e per servizi socialmente utili finanziati dallo Stato"

1.3 - Osserva il Collegio, quanto al primo aspetto, che il riferimento contenuto nell'art. 16, comma 7, è unicamente ai "consumi intermedi" desumibili dai dati SIOPE e non da altri fonti normative, neppure di rango europeo.

Da questo punto di vista il Decreto ministeriale impugnato costituisce un mero atto esecutivo di una scelta compiuta dal legislatore, da cui è vincolato nei tempi e nel metodo di calcolo.

D'altra parte il meccanismo di funzionamento della banca dati SIOPE (sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici – consistente in un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, disciplinato dalla legge n. 196 del 2009, che rappresenta lo strumento fondamentale per il monitoraggio dei conti pubblici) chiarisce ulteriormente come i dati, cui ha attinto il Ministero, sono stati desunti con criterio uniforme, non suscettibile di creare disparità di trattamento e violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Difatti, l'art.14, comma 6, della l. 69/2009 così dispone: " Le amministrazioni pubbliche, trasmettono quotidianamente alla banca dati SIOPE, tramite i propri tesoriери o cassieri, i dati concernenti tutti gli incassi e i pagamenti effettuati, codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale. I tesoriери e i cassieri non possono accettare disposizioni di pagamento prive della codificazione uniforme".

Il servizio registra in modo meccanico, per via telematica, i dati che vengono inseriti dai tesoriери degli enti, ai quali soltanto è imputabile eventualmente la scelta delle voci di costo inserite con codici che identificano costi intermedi. Il SIOPE in corrispondenza delle voci che individuano i consumi intermedi contempla: "acquisto di beni di consumo e/o materie prime" "prestazioni di servizi", "utilizzo di beni dei terzi".

Le Amministrazioni appellanti, a tal proposito, deducono che, operativamente, gli addetti presso ciascuna provincia effettuano la scelta dei dati relativi alle spese del proprio ente in modo autonomo e indipendente l'uno dall'altro, sicché la codificazione di fatto utilizzata potrebbe essere diversa da provincia a provincia. Tale affermazione non è smentita dalle appellate Province.

Il Ministero, individuate le percentuali di riduzione da applicare, ha semplicemente operato la riduzione della quota di fondo sperimentale da erogare applicando il medesimo metodo sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, classificati come sopra detto nella voce "consumi intermedi".

Pertanto, non sembrano pertinenti le osservazioni svolte dalla sentenza a proposito della violazione del principio di buon andamento e del maggiore nocimento che potenzialmente potrebbe derivare alle province che erogano più servizi ai cittadini e in danno alle province più virtuose.

Neppure è accettabile la tesi sostenuta dal TAR e dalle Province che vorrebbe mutuare la categoria dei consumi

intermedi dal regolamento CE 2223/1996.

Premesso che il regolamento ha lo scopo di consentire l'elaborazione di conti e di tabelle su basi comparabili per le esigenze della Comunità e "non obbliga alcuno Stato membro ad elaborare per le proprie esigenze i conti in base al SEC 95", elaborato dal regolamento (art. 1, comma 3,) che non è vincolante neppure per gli istituti di statistica nazionale (all.1 cap. 1. 1.06: "il sistema SEC costituisce lo standard per la trasmissione di dati di contabilità nazionale a tutte le organizzazioni internazionali; soltanto nelle pubblicazioni a livello nazionale non è obbligatoria una rigorosa conformità al SEC"); ciò premesso, va osservato che la nozione comunitaria di consumi intermedi, come definita all'all 1, P.2 , punto 3.69. ("I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione"), è dettata ad altri fini, statistici e comparativi, e non assume i dati dei flussi di cassa, come il sistema di monitoraggio SIOPE.

In definitiva, la scelta del Ministero di ancorare la riduzione dei tagli al dato dei consumi intermedi dedotti dal SIOPE, senza alcun intervento discrezionale, anziché alla nozione di consumi intermedi di cui al regolamento CE 2223/1996, risulta pienamente conforme alla scelta operata dal legislatore.

1.4 - Sotto l'altro profilo, evidenziato dalla Provincia di Pisa, la circostanza che la normativa sopravvenuta (art. 10, comma I, lett. b) D.L. n. 35/2013, convertito in l. 64 del 6.6.2013) abbia inteso modificare il criterio, disponendo espressamente per l'avvenire (per gli anni 2013 e 2014), e in modo innovativo rispetto alla disciplina dell'art. 16, comma 7, in esame, l'esclusione delle spese relative a "formazione professionale, trasporto pubblico locale, raccolta rifiuti solidi urbani e servizi socialmente utili finanziati dallo stato" conferma, anziché escludere, la legittimità del provvedimento impugnato, che non consentiva al Ministero di espungere dai dati SIOPE le voci di spesa ora espressamente eliminate dalla base di calcolo.

Né potrebbe attribuirsi un'efficacia retroattiva propria di norme interpretative alla norma in questione, che si qualifica come norma modificativa – innovativa e dispone espressamente per gli anni successivi al 2012.

2. - In conclusione, l'appello va accolto, con conseguente annullamento della sentenza appellata.

3. - Le spese di giudizio possono compensarsi tra le parti, attesa la novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto lo accoglie e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 03/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)