

N. 02382/2010 REG.SEN.
N. 00115/2010 REG.RIC.



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 Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 115 del 2010, proposto da:
Comune di Caselle Torinese, in persona del Sindaco pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avv. Silvio Crapolicchio, con domicilio eletto
presso l'avv. Rosanna Pioppo in Torino, piazza Statuto, 4;

contro

Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in
persona dei rispettivi Ministri pro tempore, rappresentati e difesi
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Torino,
corso Stati Uniti, 45;

U.T.G. - Prefettura di Torino, in persona del Prefetto pro tempore, non
costituito in giudizio;

per l'annullamento

dei provvedimenti di estremi ignoti del Ministero dell'Interno e/o del
Ministero dell'Economia e delle Finanze con cui è stato disposto il taglio

dei finanziamenti statali in favore del Comune ricorrente ai sensi della l. 244/2007, per gli anni 2008 e 2009;

della nota della Prefettura di Torino n. 18.11.2009, prot. n. 48102/09/W ricevuta il 18.11.2009;

della nota del Ministero dell'Interno del 17.11.2009, mai comunicata;

del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 30.10.2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 26.11.2009, n. 276, S.O.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22/04/2010 il Primo Referendario dott. Paolo Giovanni Nicolo' Lotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso in oggetto, il Comune ricorrente espone di aver inviato alla Prefettura di Torino certificazione relativa ai risparmi di spesa conseguiti in attuazione dei commi da 23 a 31 dell'art. 2 della L. n. 244/2007 e che, in risposta, era pervenuta, dalla stessa Prefettura, comunicazione che il Ministero dell'Interno aveva reso noto che con decreto del Ministero delle Finanze del 30.10.2009 era stato determinato l'ammontare effettivo delle riduzioni di spesa conseguibili al 31 dicembre 2008, derivanti dalle citate disposizioni normative; contestualmente, veniva comunicato l'ammontare del rimborso sul citato taglio dei trasferimenti limitatamente all'anno 2008.

Pertanto, il Comune ricorrente espone di aver patito un ingente taglio nei finanziamenti statali per un importo complessivo per ciascun anno a venire (incluso l'anno 2009).

Secondo parte ricorrente, il provvedimento in epigrafe indicato sarebbe illegittimo, per i seguenti motivi:

1 - Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, commi da 23 a 32, della L. n. 244 del 24.12.2007, dell'art. 34, comma 1, lett. a), del d. lgs. n. 504 del 30.12.1992, del decreto del Ministero dell'Interno del 15.7.2008. Violazione degli artt. 97 e 118 della Costituzione, della l. n. 241/1990, con particolare riguardo all'art. 3. Eccesso di potere per disparità di trattamento, violazione del principio di uguaglianza, ingiustizia manifesta, assenza del presupposto, travisamento dei fatti, contraddittorietà, sviamento, irragionevolezza, illogicità, carente, assente e/o erronea motivazione, vessatorietà.

Ciò in quanto la norma di cui all'art. 2, comma 31, della l. n. 244 del 24.12.2007 ha stabilito normativamente una riduzione per un determinato importo del fondo ordinario destinato ai Comuni e ha stabilito che, in sede di ripartizione delle risorse del fondo (così come decurtato), si tiene conto "anche sulla base di certificazioni prodotte dagli enti interessati, delle riduzioni di spesa derivanti, per ciascun ente territoriale, dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 23 a 31. Come tale fattore incida esattamente nella ripartizione non è indicato esplicitamente, ma è ben ragionevole ritenere che i Comuni che avranno certificato maggiori risparmi avranno una decurtazione in proporzione maggiore rispetto a quelli che, pur applicando la legge sulla riduzione di costi, abbiano ottenuto benefici minori. Il comma 32 prevede, inoltre, solo per l'anno 2008, un rientro parziale sul taglio (nei limiti della dotazione di 100 milioni di euro) a favore dei Comuni che diligentemente abbiano inviato la certificazione

richiesta; tale rientro viene disposto e regolato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con proprio decreto e nella nota della Prefettura si comunica essere pari a circa il 36% del taglio. In sintesi, le certificazioni dei Comuni non dovevano essere necessarie al solo fine dell'individuazione del rimborso parziale "una tantum" del taglio (comma 32), ma anche e soprattutto in radice (comma 31) ai fini della ripartizione (dal 2008 in poi) del medesimo taglio dei trasferimenti, che per certo è stato "operato" (come asserito nella nota prefettizia del 5.11.2009), ma che non è allo stato possibile capire sulla base di quali specifici criteri.

Si costituiva l'Amministrazione intimata chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 22 aprile 2010, il ricorso veniva posto in decisione.

DIRITTO

Rileva il Collegio che l'art. 2, commi da 23 a 31, della L. 24 dicembre 2007, n. 244 ha stabilito una serie di previsioni volte a ridurre i cosiddetti "costi della politica" a livello locale, con l'obiettivo di contenere i costi della rappresentanza degli enti locali, intervenendo sia sulla disciplina di alcuni organi (comunità montane, giunte comunali e provinciali, forme associative comunali, circoscrizioni di decentramento comunale), sia su quella dello status degli amministratori (aspettativa, indennità, rimborsi spese).

La ratio di fondo è, ovviamente, duplice: da un lato frenare la spesa pubblica statale, sottoforma di taglio dell'entità del fondo ordinario a favore dei Comuni; dall'altro indurre, con un intento virtuoso e sicuramente condivisibile, gli enti locali a liberare risorse destinate prima alla politica (senza, quindi, ricadute sulle collettività amministrato) a favore di interventi da destinare, invece, alla collettività medesima, valorizzando massimamente, sotto questo profilo, l'interesse pubblico della comunità

locale e non l'interesse settoriale dell'apparato organizzativo e, segnatamente, dell'apparato politico.

Una parte del contenuto normativo delle disposizioni finanziarie corrisponde sostanzialmente allo schema di disegno di legge, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 13 luglio 2007, recante Misure per la riduzione dei costi politico-amministrativi e per la promozione della trasparenza, predisposto in attuazione degli impegni contenuti nel Patto per il contenimento dei costi delle istituzioni, sottoscritto da rappresentanti del Governo e delle autonomie territoriali il 12 luglio 2007.

Si deve, in proposito ricordare che il provvedimento in questione non era stato in seguito presentato alle Camere in quanto non aveva avuto il parere della Conferenza unificata. Il 1° agosto 2007 i rappresentanti dei Comuni e Province non hanno partecipato alla riunione della Conferenza in segno di protesta; nella riunione successiva, svoltasi il 20 settembre, lo schema di disegno di legge non era stato, all'epoca, posto all'ordine del giorno.

Il comma 31 contiene le disposizioni di rilievo finanziario relative alle risorse derivanti dalle riduzioni di spesa di cui ai commi da 23 a 29 della Finanziaria per il 2008.

Il meccanismo individuato dal legislatore per eseguire tale "taglio dei costi della politica" opera in questi termini: a decorrere dal 2008 il Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali è ridotto di 313 milioni di euro, vale a dire di un ammontare pari a quello per il quale vengono valutati i risparmi derivanti dai commi da 23 a 29.

La stessa cifra di 313 milioni di euro derivante, in sostanza, dai predetti risparmi, è destinata, per 100 milioni di euro, all'incremento del contributo ordinario disposto dalla legge finanziaria 2007 in favore dei piccoli comuni, da ripartirsi in proporzione alla popolazione residente.

Beneficiari sono, più precisamente, una parte dei piccoli comuni: quelli aventi popolazione fino a 5.000 abitanti e non rientranti nei parametri previsti dall'articolo 1, comma 703, della legge finanziaria 2007, vale a dire che abbiano popolazione residente oltre i 65 anni superiore al 30% del totale; popolazione residente sotto i 5 anni superiore al 5% del totale.

Sotto il profilo di cassa, il Ministero dell'economia, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali, ha quantificato, basandosi sulle certificazioni inviate dagli enti locali interessati dalle disposizioni illustrate, l'ammontare effettivo delle riduzioni di spesa conseguibili al 31 dicembre 2008.

Il Ministro ha disposto, quindi, l'adeguamento della dotazione del Fondo ordinario e l'eventuale integrazione dei trasferimenti ai soli enti che abbiano dato piena attuazione alle disposizioni di contenimento dei costi previste dai commi da 23 a 32.

L'ambito di applicazione delle disposizioni sul contenimento dei costi della politica negli enti locali è stata estesa alle Regioni a statuto speciale, a riprova dell'importanza degli obiettivi che sono stati assunti in questa parte della disciplina della legge finanziaria per il 2008.

Infatti, l'articolo 40, comma 4-bis, del D.L. 248/2007, recante proroga di termini, ha aggiunto all'articolo 2 della L. 244/2007 il comma 32-bis, con il quale si estende agli enti locali delle Regioni a statuto speciale l'efficacia delle disposizioni relative al contenimento dei costi della politica e, nella specie, le misure indicate come necessarie a consentire la riduzione di 313 milioni di euro del Fondo ordinario per i comuni, riduzione disposta dal comma 31 quale ammontare dei risparmi attesi dalla realizzazione delle misure di indicate ai commi da 23 a 29 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2008.

Il comma 32-bis, in altre parole, pone a carico delle Regioni a statuto speciale l'obbligo di emanare disposizioni idonee a che quelle misure siano assunte, nei medesimi termini e tempi, anche dagli enti locali del proprio territorio per modo che anche essi concorrano alla realizzazione del risparmio atteso.

La disposizione si è resa necessaria perché nelle Regioni a statuto speciale la disciplina dell'ordinamento e della finanza degli enti locali è materia che rientra nella competenza primaria (o esclusiva) delle Regioni. L'intervento della legislazione statale si legittima, tuttavia, sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica, coordinamento al quale soggiace anche la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale.

In caso di inadempimento della Regione, o di mancato adempimento da parte degli organi locali, i trasferimenti derivanti dal fondo comune sono ridotti, anche per gli enti locali delle Regioni a statuto speciale, della medesima misura comminata per gli inadempimenti degli enti locali delle Regioni a statuto ordinario.

Centrale, ai fini del corretto funzionamento del meccanismo elaborato con le suddette disposizioni finanziarie, è il dettato normativo del comma 31 che prevede che "A decorrere dal 2008 il fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto di 313 milioni di euro. In sede di ripartizione delle risorse del fondo ordinario, come rideterminate ai sensi del presente comma, si tiene conto, anche sulla base di certificazioni prodotte dagli enti interessati, delle riduzioni di spesa derivanti, per ciascun ente territoriale, dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 23 a 31".

Pertanto, per soffermarsi ancora più analiticamente sul predetto meccanismo, tale disposizione ha stabilito una riduzione dei finanziamenti

da parte dello Stato ai bilanci dei Comuni nella misura di 313 milioni di euro, imponendo che tale abbattimento di contribuzione (per ciascun Comune) sarebbe stato disposto sulla base dei risparmi di spesa raggiunti in applicazione dei commi da 23 a 30 del detto articolo; si è, quindi, introdotto un criterio di riparto, fondato anche sulle certificazioni di risparmio delle predette spese.

Sotto il profilo applicativo e di cassa, come accennato, il successivo comma 32 ha previsto che “Entro il 30 giugno 2008, sulla base delle certificazioni prodotte dagli enti interessati, il Ministero dell’economia e delle finanze, d’intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, quantifica l’ammontare effettivo delle riduzioni di spesa conseguibili al 31 dicembre 2008. A seguito di tale accertamento, il Ministro dell’economia e delle finanze, in relazione alla differenza riscontrata tra l’ammontare delle economie di spesa e la riduzione dei trasferimenti, adegua con propri decreti la dotazione per l’anno 2008 del fondo ordinario di cui all’articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, per i soli enti che hanno dato piena attuazione alle disposizioni previste dai commi da 23 a 32, a valere e nei limiti dell’incremento del fondo ordinario di cui al comma 31”.

Con decreto del Ministero dell’Interno del 15.7.2008 si è fissato al 31.10.2008 il termine per l’invio (alla Prefettura competente) della certificazione, individuando contestualmente un modello per l’adempimento.

Con nota della Prefettura di Torino, si è comunicato al Comune che il Ministero dell’Economia e delle Finanze aveva determinato l’ammontare effettivo delle riduzioni di spesa “conseguibili” al 31 dicembre 2008 e che, conseguentemente, per le somme spettanti a ciascun ente per l’anno 2008,

veniva tenuto conto della differenza fra il taglio dei trasferimenti operato e la certificazioni circa le riduzioni di spesa conseguite.

Effettuata tale sintetica ricognizione normativa e dei fatti di causa, si deve, innanzitutto, chiarire che il diritto dei Comuni ai finanziamenti statali di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è modificabile solo con altra legge, sicché eventuali riduzioni o tagli devono effettuarsi rigorosamente attenendosi alla legge che li dispone, secondo criteri e modalità ivi predeterminati.

Per interpretare correttamente le disposizioni normative ed enucleare, quindi, i parametri normativi suddetti occorre, in primo luogo, ricavare la ratio legis, cui, peraltro, si è già accennato.

Secondo il Collegio, una lettura razionale, compatibile con il principio di ragionevolezza, costituzionalmente codificato dall'art. 3 della Carta Fondamentale, impone di ritenere che la ratio legis della norma non possa incentrarsi soltanto su una ripartizione di tipo "lineare", identica per tutti i Comuni, del taglio del fondo ordinario.

In altre parole, la riduzione netta del fondo, disposta dal predetto comma 31 e quantificata in concreto e per cassa sulla base delle risultanze delle certificazioni di risparmio di spesa di ciascun Comune, non può riverberarsi su tutti i Comuni in modo identico, poiché diverse sono le condizioni di ciascun Comune, diverse le risorse finanziarie che ciascuno di essi prima destinava alla politica, diverse le scelte, obbligate o discrezionali, di riduzione delle predette risorse (cd. "costi della politica") e diverse le ripercussioni e le conseguenze finanziarie su ciascuno dei Comuni.

Tale interpretazione del comma 31, patrocinata dalla difesa erariale e volta a "spalmare" su tutti gli enti indistintamente la riduzione del fondo ordinario, potrebbe essere condivisibile se la ratio del predetto comma

avesse l'intento, esclusivamente, di frenare la spesa pubblica statale, sottoforma di taglio strutturale, puro e semplice, dell'entità del fondo ordinario a favore dei Comuni.

Come si è detto, tuttavia, una lettura teleologica della norma nei predetti termini omette di considerare altre, più ampie e diverse coordinate ermeneutiche, incentrate sulla volontà del legislatore statale di modulare la destinazione delle risorse degli enti locali, con l'intento virtuoso e sicuramente condivisibile di liberare risorse rivolte alla politica (senza, quindi, ricadute sulle collettività amministrative) a favore di interventi destinati, invece, alla collettività medesima, valorizzando massimamente, sotto questo profilo, l'interesse pubblico della comunità locale e non l'interesse settoriale dell'apparato organizzativo e, segnatamente, dell'apparato politico.

In sostanza, la norma è tesa a "premiare" o, meglio, a compensare di più i Comuni maggiormente virtuosi, i quali, per effetto di una migliore gestione di risorse, sono risultati essere più attenti alla collettività locale che agli apparati politici, distribuendo le risorse finanziarie più a favore dei primi che dei secondi.

In caso contrario, si innescherebbe un meccanismo perverso e diabolico, in base al quale, chi impegna meno risorse pubbliche per la collettività ottiene interventi di riduzione inferiore, rispetto a chi le amministra a favore della comunità locale complessiva (e non della sola politica).

Depone, in ogni caso, a favore, di questa lettura un primo argomento sistematico.

Infatti, la normativa di cui all'articolo 2, commi da 23 a 30, legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha previsto interventi volti al contenimento di spesa degli enti locali, la cui attuazione avrebbe comportato una riduzione dei

costi sostenuti per gli amministratori dagli enti locali.

In particolare, sono stati previsti i seguenti interventi: riduzione del numero massimo di componenti della giunta (comma 23); limite alla possibilità di collocamento in aspettativa non retribuita, per il periodo di espletamento del mandato, soltanto ad alcune figure di amministratori locali, nonché la possibilità per i consiglieri di assunzione a proprio carico del pagamento degli oneri previdenziali e assistenziali (comma 24); riduzione dell'ammontare massimo percepibile a titolo di gettone di presenza (comma 25); divieto di cumulo del gettone di presenza per i parlamentari nazionali ed europei, nonché per i consiglieri regionali (comma 26); sostituzione dell'indennità di missione percepita dagli amministratori locali con un rimborso forfetario delle spese sostenute, oltre quelle di viaggio (comma 27); limitazione di adesione ad un'unica forma associativa per ciascuna di quelle previste (consorzi, unioni di comuni ed esercizi associati di funzioni e servizi) fatte salve la gestione del servizio idrico e del servizio di gestione dei rifiuti (comma 28); innalzamento del numero minimo di abitanti necessari per articolare il territorio comunale in circoscrizioni (comma 29); contenimento delle spese per il funzionamento della commissione elettorale comunale (comma 30).

Si tratta, come è evidente dalla descrizione normativa sommaria ma essenziale che si è appena fatta, di interventi statali che in parte agiscono direttamente, senza possibilità di scelta del Comune (es. il comma 26 che dispone il divieto di cumulo del gettone di presenza per i parlamentari nazionali ed europei, nonché per i consiglieri regionali); in parte pongono dei tetti massimi (es. il comma 23 che dispone una riduzione del numero massimo di componenti della giunta); in parte lasciano uno spazio di scelta discrezionale più ampio all'ente locale (es. la misura delle indennità di

funzione di cui al comma 25).

Pertanto, è ovvio che, per realizzare la ratio normativa sopra descritta, volta a dirottare risorse finanziarie locali dai costi della politica ai costi per la collettività e rendere, quindi, effettivo tale sistema di risparmi e contenimenti di spesa, occorranza dei meccanismi riequilibratori atti a “premiare” o, meglio, a compromettere di meno, con un taglio proporzionalmente inferiore, i Comuni che potremmo definire “più virtuosi”.

Naturalmente in relazione alle diverse formule normative contenute nei commi indicati, da 23 a 30, la nozione di ente “più virtuoso” può variare.

In altre parole, ai fini dell’ottimale raggiungimento delle finalità delle norme della Legge finanziaria per il 2008 in esame, occorre accogliere una nozione relativa e non assoluta di ente “più virtuoso”, vale a dire di ente maggiormente attento al contenimento dei costi della politica e più sensibile a far confluire risorse finanziarie non a favore degli apparati politici, ma a favore delle collettività amministrative.

In questo senso, in relazione agli interventi normativi statali che agiscono direttamente, senza possibilità di scelta del Comune (es. il comma 26 che dispone il divieto di cumulo del gettone di presenza per i parlamentari nazionali ed europei, nonché per i consiglieri regionali) o che pongono dei tetti massimi (es. il comma 23 che dispone una riduzione del numero massimo di componenti della giunta) saranno da considerare “più virtuosi” e, quindi, meritevoli di una minore riduzione di risorse finanziarie quei Comuni, che, “sulla base delle certificazioni prodotte” (comma 31, relativamente al riparto delle risorse del fondo ordinario), avranno certificato un minore risparmio.

Tale conclusione, patrocinata da parte ricorrente, non è paradossale, ma in

linea con l'anzidetta ratio e conforme con i principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Infatti, sarebbe illegittimo e contrastante non solo con la ratio legis della finanziaria, bensì anche con la Costituzione ritenere che gli enti che, in precedenza, operavano già nel senso di contenere i costi della politica (ad es. in presenza di un numero di membri della Giunta prima previsto nel massimo di 16, tali enti ne avevano già soltanto 12) siano completamente equiparabili agli enti che, prima, non si ponevano per nulla tali preoccupazioni e destinavano risorse maggiori alla politica (ad es. sui 16 assessori prima previsti come massimo, ne avevano proprio 16).

Nel caso sopra esemplificato è ovvio che il Comune che, adesso, è costretto a ridurre a 12 gli assessori opererà un maggiore taglio ai costi della politica, ma non per questo sarà da "premiare" con un minore taglio dei trasferimenti da parte del fondo ordinario.

Anzi, nell'ipotesi fatta, sarà il Comune, che già prima è stato virtuoso perché conteneva i costi della politica, a non dover essere pregiudicato di più: esso non potrà, così, subire tagli proporzionalmente maggiori; è ovvio che certificherà un risparmio di spesa minore, ma questo per effetto di una migliore gestione delle risorse operata in precedenza e un conseguente migliore equilibrio tra costi della politica e risorse da destinare alla collettività.

Né potrà subire, come invece pretende l'Avvocatura, dei tagli che si estendono linearmente su tutti i Comuni sulla base delle consuete regole di ripartizione del fondo ordinario e a prescindere da ogni considerazione del meccanismo della finanziaria del 2008 (e a prescindere, quindi, dalle certificazioni di cui al comma 31); il meccanismo e le certificazioni in esame, richiamate dal comma 31 ai fini del riparto delle risorse del fondo

ordinario, sarebbero in ammissibilmente considerate, nella visione scaturente dalla difesa erariale, tamquam non esset.

Diverso sarà il caso, più limitato, ma potenzialmente esistente, dei tagli di spesa discrezionali, che il Comune ha la possibilità di modulare in senso limitativo.

Un caso potrebbe essere quello risultante dall'applicazione del comma 25 della Finanziaria per il 2008, in relazione alla modifica dell'art. 81, comma 11, del Testo Unico degli Enti Locali (d. lgs. 267 del 2000), laddove si assegna la possibilità per il Comune di "incrementare le indennità di funzione con delibera di Giunta", in relazione a determinati soggetti (Sindaco, Assessori, etc.).

In quest'ultimo caso, un incremento di tale indennità sarà da considerare un aumento dei costi della politica e, quindi, andrà compensato con una proporzionale riduzione del finanziamento ordinario, sempre sulla base delle certificazioni di spesa di cui al citato comma 31.

A conferma di tale lettura, volta a valorizzare il contenimento dei costi della politica (ulteriore argomento, questa volta anche letterale, a conferma della ricostruzione sistematica che si è delineata), vi è il successivo comma 32, che ha previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze, in relazione alla differenza riscontrata tra l'ammontare delle economie di spesa e la riduzione dei trasferimenti, adegui con propri decreti la dotazione per l'anno 2008 del fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, per i soli enti che hanno dato piena attuazione alle disposizioni previste dai commi da 23 a 32 a valere e nei limiti dell'incremento del fondo ordinario di cui all'articolo 31.

Il fatto, dunque, che la norma si applichi per i soli enti che hanno dato

“piena attuazione” alle disposizioni previste dai commi da 23 a 32 è significativa della volontà di premiare tali Comuni virtuosi e sarebbe priva di significato e illegittima sia che venisse interpretata nel senso che a tutti i Comuni venga ridotto, in sede di adeguamento, il finanziamento del fondo ordinario, con un taglio “lineare” (come propone l’Avvocatura dello Stato); sia che venisse interpretata, puramente e semplicemente, nel senso che solo i Comuni che hanno effettuato maggiori tagli otterranno proporzionalmente più risorse dal fondo, poiché in questo modo si “premierebbe” illegittimamente chi prima destinava risorse maggiori ai costi della politica rispetto a chi ne destinava di meno e, dunque, era più “virtuoso”; il maggiore risparmio può essere considerato risparmio “virtuoso”, nell’ottica del legislatore e a parere del Collegio, poiché libera risorse a favore della collettività soltanto se al Comune è data la possibilità di incrementare la spesa (esempio fatto di cui al comma 25) e non ha dato corso all’autorizzazione normativa; anche di questo dovrà tenersi conto, secondo il Collegio, in sede di ripartizione del fondo ordinario e potrà e dovrà, quindi, essere oggetto di certificazione.

In ogni caso, la necessità che, in sede di ripartizione del fondo ordinario, si tenga conto delle risultanze delle certificazioni suddette è supportata da un altro argomento di tipo letterale inequivocabile, ovvero da quanto stabilito dal comma 31: “il fondo ordinario (...) è ridotto di 313 milioni di euro. In sede di ripartizione delle risorse del fondo ordinario, come rideterminate ai sensi del presente comma, si tiene conto, anche sulla base di certificazioni prodotte dagli enti interessati, delle riduzioni di spesa”; quindi, letteralmente, le certificazioni relative alle riduzioni di spesa sono correlate anche alla ripartizione del fondo ordinario, di cui costituiscono parametro di erogazione, e non svolgono soltanto una funzione di quantificazione

della riduzione di detto fondo.

Un'interpretazione diversa sarebbe in chiaro contrasto con il disposto normativo; dunque, qualsiasi soluzione ermeneutica che prescindesse da una considerazione delle certificazioni in punto ripartizione delle risorse sarebbe inammissibile.

Inoltre, si deve osservare che il legislatore, con il comma 31 dell'articolo 2 della legge 244 del 2007, ha operato un taglio del fondo ordinario dei finanziamenti destinati agli enti locali, per una somma pari ad 313 milioni di euro. Lo stesso legislatore, nel prevedere tale riduzione, che ha carattere permanente, ha individuato, nel medesimo comma, come già detto, una diversa destinazione di spesa per tale somma di 313 milioni di euro; una parte, pari a 213 milioni di euro, è stata destinata a copertura "di quota parte degli oneri derivanti dai commi 383 e 384" della stessa legge, mentre la restante parte, pari a 100 milioni di euro, è stata destinata, per il solo anno 2008, all'incremento del contributo ordinario di cui all'articolo 1, comma 703, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in favore dei piccoli comuni con popolazione fino a 5000 abitanti.

Soltanto in questo caso il legislatore ha stabilito che tale somma sia ripartita "in proporzione alla popolazione residente". Invece, nel caso di determinazione dell'ammontare della redistribuzione del fondo per i vari Comuni, a seguito della riduzione, tale parametro non è specificato e, anzi, viene richiamato il parametro dei risparmi di spesa di cui alle certificazioni prodotte.

Come osserva anche l'Avvocatura dello Stato, forse contraddittoriamente, il comma in esame prevede per il 2008, una forma di "ristoro" per i Comuni che, dando "piena attuazione" alle disposizioni di cui ai precedenti commi da 23 a 32 dell'articolo 2 della legge 244 del 2007 (cd. tagli sui costi

della politica), hanno prodotto le certificazioni attestanti l'ammontare delle riduzioni di spesa; dunque, di quest'ultime bisogna necessariamente tenere conto, pena la violazione di un chiaro disposto normativo.

Per l'applicazione concreta di tale disposizione il legislatore ha previsto, come accennato, la seguente procedura: sulla base delle certificazioni prodotte dagli Enti interessati, il Ministero dell'economia e delle finanze quantifica l'ammontare effettivo delle riduzioni di spesa conseguite, per poter procedere alla redistribuzione agli Enti interessati della somma, così ridotta, del fondo ordinario, "anche sulla base di certificazioni prodotte" dai Comuni.

E' chiaro, quindi, che, in fase applicativa, occorre acquisire le certificazioni del risparmio conseguito, che finisce per ridurre il predetto fondo ordinario; in sede di ripartizione delle somme così ridotte, occorrerà tenere conto dei predetti risparmi di spesa al fine di compensare (o, meglio, premiare) con una riduzione minore, sulla base delle predette certificazioni, i Comuni "più virtuosi", nel senso che si è sopra precisato, senso che, come detto, appare essere l'unico compatibile con il principio costituzionale di uguaglianza e ragionevolezza e coerente con la ratio legis.

In questo meccanismo non vi è alcuna correlazione con il precedente comma 31, nella parte in cui si prevede che, dei 313 milioni di euro di riduzione dei trasferimenti, solamente 100 milioni di euro sono destinati, per il solo 2008, alla succitata redistribuzione per i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti; tale disposizione è da intendersi quale disposizione speciale applicabile soltanto ai predetti Comuni, anche se è vero che i 100 milioni di euro in oggetto vengono ricavati dai risparmi di spesa derivanti dal taglio dei cd. "costi della politica".

In sostanza, i risparmi di spesa dei costi della politica locale sono stati

stimati dal legislatore per un importo di 313 milioni di euro. Di essi, 100 milioni di euro sono comunque destinati ai comuni con meno di 5 mila abitanti. La restante somma è, invece, destinata ad altri fondi.

Tuttavia, la quantificazione effettiva dei risparmi di spesa sarà considerata entro il 30 giugno 2008, a seguito delle certificazioni prodotte dagli enti interessati, e calcolata con decreto del ministro dell'economia e delle finanze.

Segue, quindi, la rideterminazione del fondo ordinario, già a partire dallo stesso 2008 e la conseguente ripartizione di detto fondo.

Come osserva l'Avvocatura, in relazione al primo periodo del comma 31, la riduzione del fondo ordinario è stata effettuata in modo proporzionale su tutti gli enti interessati, così come vengono sempre effettuate le riduzioni previste dal legislatore; tuttavia, questo modo di procedere, come si è sopra argomentato, è contrario alla Costituzione (art. 3, principio di ragionevolezza e di uguaglianza in senso sostanziale); contrario al sistema del contenimento dei costi della politica locale, di cui ai precedenti commi, non incoraggiando in alcun modo "gli enti virtuosi"; frustrante rispetto al raggiungimento degli obiettivi del legislatore tesi al predetto contenimento dei costi della politica; contrario al dato letterale, che stabilisce che "in sede di ripartizione delle risorse del fondo ordinario, come rideterminato ai sensi del presente comma, si tiene conto, anche sulla base di certificazioni prodotte dagli enti interessati, delle riduzioni di spesa derivanti, per ciascun ente territoriale, dell'attuazione di cui ai commi da 23 a 31".

Non è pertanto, corretto sotto il profilo della gestione della finanza pubblica, né legittimo sulla base di una interpretazione letterale, sistematica, e costituzionalmente orientata della disposizione normativa della finanziaria in esame, "spalmare" linearmente su tutti i Comuni, più

virtuosi e meno virtuosi, il taglio del Fondo ordinario così come quantificato, operando una diminuzione dei trasferimenti in eguale percentuale per la generalità dei Comuni.

Pertanto, il taglio così operato è discriminatorio posto che in questo modo sono stati trattati nella stessa misura tutti Comuni, con violazione del principio di uguaglianza sostanziale e, quindi, con palese disparità di trattamento.

L'applicazione del criterio del "Comune virtuoso", nel senso sopra precisato, congiuntamente agli altri previsti per la ripartizione del fondo ordinario, avrebbe così determinato, e dovrà determinare a seguito dell'annullamento degli atti impugnati, la quota da attribuire a ciascun Comune, quantomeno per l'anno 2008.

E' pur vero che la legge non specifica più in concreto il parametro applicativo di detto principio limitandosi a richiamare le certificazioni di ciascun Comune.

In ogni caso, l'applicazione pratica e concreta del suddetto parametro spetta all'Amministrazione che deve predeterminarne il contenuto operativo sulla base di un diverso e generale principio di trasparenza sancito dall'art. 12 della l. 241 del 1990, secondo cui la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. L'effettiva osservanza dei suddetti criteri e modalità deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli predetti interventi.

Laddove il criterio sia legislativamente predeterminato, non vi sarà bisogno

di richiamare tale articolo (come nel caso dei consueti criteri di riparto del fondo ordinario); laddove invece, come per l'attuazione del comma 31, il parametro legislativo non è immediatamente suscettibile di applicazione concreta, sarà l'Amministrazione a dover farsi carico della sua realizzazione, sulla base, è ovvio, di quanto stabilito dalla legge e sulla base delle ratio della disposizione.

Ratio che si è voluto indicare sommariamente, al fine di individuare, a parere del Collegio, un criterio di massima cui si dovrà attenere l'Amministrazione, pur nel rispetto dei rispettivi ambiti di competenza e, quindi, delle scelte di merito di spettanza della P.A.

Tale criterio di massima, si deve ripetere, è da intendersi in questo senso: in relazione agli interventi normativi statali che agiscono direttamente, senza possibilità di scelta del Comune (es. il comma 26 che dispone il divieto di cumulo del gettone di presenza per i parlamentari nazionali ed europei, nonché per i consiglieri regionali) o che pongono dei tetti massimi (es. il comma 23 che dispone una riduzione del numero massimo di componenti della giunta) saranno da considerare "più virtuosi" e, quindi, meritevoli di una minore riduzione di risorse finanziarie quei Comuni, che, "sulla base delle certificazioni prodotte" (comma 31, relativamente al riparto delle risorse del fondo ordinario) avranno certificato un minore risparmio, in linea con l'anzidetta ratio legis e in conformità con i principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, in modo da "premiare" gli enti che operavano già nel senso di contenere i costi della politica, da non equiparare con gli enti che prima indirizzavano risorse maggiori alla politica e che, certamente, adesso dovranno risparmiare di più, ma per effetto di scelte legislative nazionali e che, dunque, non sono da "premiare" con maggiori risorse.

Diverso sarà il caso, più limitato, ma potenzialmente esistente, dei tagli di spesa discrezionali, che il Comune ha la possibilità di modulare in senso limitativo.

Un caso potrebbe essere quello risultante dall'applicazione del comma 25 della Finanziaria per il 2008, in relazione alla modifica dell'art. 81, comma 11, del Testo Unico degli Enti Locali (d. lgs. 267 del 2000), laddove si assegna la possibilità per il Comune di "incrementare le indennità di funzione con delibera di Giunta in relazione a determinati soggetti (Sindaco, Assessori, etc.).

In quest'ultimo caso, un incremento di tale indennità sarà da considerare un aumento dei costi della politica e, quindi, andrà compensato con una proporzionale riduzione del finanziamento ordinario, sempre sulla base delle certificazioni di spesa di cui al citato comma 31.

Infine, secondo il Collegio, facendo riferimento a principi superiori che devono regolare la gestione della finanza pubblica e devono, quindi, orientare l'interprete nell'applicare le norme che ad essa si riferiscono, la lettura della disposizione in esame nei termini sopra precisati si collega al principio di buona amministrazione, così come sancito nella "Carta dei diritti fondamentali", proclamata solennemente da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000 a Nizza (art. 41); Carta che, nel Trattato di Lisbona (noto anche come Trattato di riforma, redatto per sostituire la Costituzione europea bocciata dal no dei referendum francese e olandese del 2005, ed entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009), si è deciso di inserire con solo un articolo, con un rimando esplicito sufficiente a rendere la Carta stessa giuridicamente vincolante per gli stati membri dell'UE.

Tale principio è legato a filo doppio con il principio della buona gestione

finanziaria inserito, nell'ambito delle disposizioni finanziarie del Trattato, tra i principi generali del bilancio comunitario (che contempla, anche, i principi di unità, annualità, pareggio, unità di conto, universalità, specializzazione, trasparenza e pubblicità).

Si tratta di un principio introdotto dal Trattato Maastricht nell'art. 274 e dal reg. CE, n. 610/90 del Consiglio del 13 marzo 1990 (G.U.C.E. L. 70, 1) nell'art. 2 del vecchio regolamento finanziario.

Il principio trova oggi chiarimento e precisazione nel nuovo regolamento finanziario (reg. CE, n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002, (L. 248, 1) che intende imporre per l'utilizzazione del bilancio il rispetto dei principi delle c.d. "3 E" (economia, efficienza ed efficacia), al fine di consentire di seguire nel corso della procedura di bilancio l'evoluzione delle spese rispetto alle previsioni iniziali (nel testo dell'art. 27, reg. fin. viene altresì introdotta una definizione dei concetti delle "3 E").

Il principio di buona gestione finanziaria comprende "soprattutto i principi di economicità e di rapporto costi/efficacia" (art. 2, regolamento finanziario del 21 febbraio 1977 e art. 27 nuovo reg. fin. del 25 giugno 2002); in altri termini il controllo sulla gestione verte sull'esame dell'economicità, dell'efficienza e/o dell'efficacia ("le tre E": "spendere meno, spendere bene, spendere saggiamente").

La Costituzione italiana fa riferimento al principio in esame nel Titolo III (il Governo) nella Sezione II dedicata a "La Pubblica Amministrazione". L'art. 97, comma 1, stabilisce, infatti che "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Il canone del buon andamento è discendente diretto del diritto romano che imponeva di usare la diligenza del buon padre di famiglia a chi amministra

denaro altrui.

Per molti anni dopo l'approvazione della Costituzione il buon andamento fu considerato un parametro in relazione al quale valutare la legittimità dell'atto amministrativo, non già verificare o valutare il risultato di un atto (o di una serie di atti).

A discuterne negli anni '60 è parte della dottrina che dissertò su "amministrazione di risultato", contrapponendola all'amministrazione "per atti".

Il punto di svolta fu rappresentato dalle trasformazioni che riguardarono l'amministrazione negli anni '90, con l'emergere dell'efficienza e dell'efficacia quali fondamentali criteri di azione amministrativa e che trovarono origine nel processo di mutamento dell'ordinamento giuridico, con profondi cambiamenti nel diritto amministrativo.

La legge sul procedimento amministrativo e il decreto legislativo di riforma del pubblico impiego richiamano espressamente l'economicità e l'efficacia, nonché l'efficienza, quali fondamentali parametri dell'azione amministrativa, giuridificando principi economici e ponendo le basi per un sindacato anche di legittimità dell'atto per violazione dei parametri del buon andamento riletto, modernamente, in chiave economico-contabile e, dunque, relativo anche alle violazioni dei principi di sana gestione finanziaria.

Nel caso di specie, deve ancora essere sottolineata l'inclusione nella nozione del buon andamento della "sana gestione finanziaria", la quale implica un collegamento stretto tra l'esigenza di buon andamento e i principi costituzionali del coordinamento della finanza pubblica, posti a garanzia degli equilibri economico finanziari del sistema, equilibrio che sarebbe scardinato se venissero "puniti" in modo eguale enti virtuosi e

meno virtuosi, come si vorrebbe praticare nel caso di specie.

Facendo applicazione dei suddetti principi e concetti, come delineati in modo sommario, si può arrivare allo stesso risultato cui si è pervenuti sopra argomentando

Infatti, una lettura costituzionalmente orientata dei commi 31 e 32 in esame, non solo in base all'art. 3 della Cost., ma anche in base all'art. 97 (e alla moderna nozione di buon andamento) e all'equilibrio finanziario del sistema (cui si riferiscono i "principi" ex art. 117 e 119 Cost.), porta inesorabilmente e ugualmente a ritenere che i cd "costi della politica" non sono altro che costi di apparto, improduttivi ed anti-economici sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza cui deve tendere l'azione degli enti locali, volta a soddisfare i bisogni della collettività amministrata.

Se si venisse ad applicare un meccanismo di taglio lineare (ovvero un meccanismo volto a erogare di più, o a tagliare di meno, gli enti maggiormente inefficienti nel senso sopra precisato) si verrebbe a confliggere con i principi costituzionali e comunitari sopra richiamati relativi alla sana gestione finanziaria, in modo comunque incompatibile, come detto, con la lettera della disposizione normativa in esame.

Per completare il quadro normativo di riferimento, può ancora essere utile fornire, in questa sede, un quadro sintetico dei principali contenuti della legge finanziaria 2010 (L. 23 dicembre 2009, n. 191, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), pubblicata nel supplemento ordinario n. 243 alla Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2009, n. 302, tenuto conto anche delle modifiche introdotte dal c.d. decreto "Milleproroghe" (D.L. n. 194/2009), così come convertito dalla legge n. 25/2010, e dalle ulteriori modifiche introdotte dalla legge n. 26/2010 (di conversione del D.L. n. 195/2009).

A tale quadro deve essere senz'altro aggiunto quanto disposto dal decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, in materia di enti locali e regioni che interviene su alcuni aspetti della Finanziaria di interesse per gli enti locali, decreto convertito in L. 26 marzo 2010, n. 42.

Come è noto, la Finanziaria 2010 prosegue nel trend di operare una drastica riduzione dei trasferimenti di risorse statali spettanti agli enti locali; l'entità delle riduzioni previste emerge dalla lettura congiunta dei commi 23, 184 e 187 dell'art. 2.

In base al comma 23, sono prorogate al triennio 2010-2012 le disposizioni già previste dal comma 703, art. 1, della Finanziaria 2007, recante "Disposizioni in favore dei piccoli comuni e delle comunità montane", sebbene con una riduzione complessiva degli stanziamenti pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni indicati, in relazione alla composizione demografica della popolazione.

Il comma 183 prevede una riduzione del contributo ordinario base a valere sul c.d. "fondo ordinario" (ex art. 34, comma 1, lettera a) del d. lgs. 504/1992) per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012.

Il comma 23-bis prevedeva un intervento a favore di province e comuni per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari, ma è stato soppresso dalla legge n. 42/2010.

Il comma 187 dispone la cessazione tout court del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane, previsto dall'articolo 34 del D.L. n. 504/1992 e da ogni altra disposizione di legge relativa alle comunità montane.

In attesa dell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, la norma, inoltre, dispone, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, l'assegnazione del 30^o di tale contributo in favore dei comuni appartenenti

alle comunità montane.

In tema di trasferimenti erariali, va fatta menzione dell'art. 9-bis del decreto legge convertito, a norma del quale, in caso di modifiche delle circoscrizioni territoriali conseguenti al distacco di comuni e province (come previsto dall'art. 132 comma 2 della cost.), l'assegnazione dei fondi alle amministrazioni provinciali "...avviene in proporzione al territorio e alla popolazione trasferita tra i diversi enti nonché ad altri parametri determinati in base ad una certificazione compensativa e condivisa a livello comunale e provinciale". In caso di omessa comunicazione da parte degli enti interessati, sulla base dell'avvenuto accordo locale, "...la ripartizione dei fondi erogati dal Ministero dell'interno è disposta per il 50 per cento in base alla popolazione residente e per il 50 per cento in base al territorio, secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica".

Le norme relative alla riduzione dei contributi statali vanno lette congiuntamente ai commi dal 183 al 188 della Finanziaria 2010, perché tutte inserite in una chiara logica governativa di contenimento della spesa pubblica, che passa anche attraverso una coattiva "cura dimagrante" nell'organizzazione degli enti locali.

In particolare, il comma 184 prevedeva che in relazione alla riduzione del contributo ordinario il numero dei consiglieri comunali fosse ridotto del 20%: "prevedeva", in quanto il d.l. 2/2010 è intervenuto, da un lato estendendo l'applicazione della norma anche ai consiglieri provinciali (art. 1 del d.l.), dall'altro rinviandone la decorrenza al 2011, in occasione del rinnovo dei rispettivi consigli, e con efficacia dalla data del rinnovo medesimo (art. 2 del d.l.).

In sede di conversione del d.l. 2/2010 è stato previsto che nel computo non siano ricompresi sindaci e presidenti di provincia.

La legge n. 42/2010 ripristina l'applicazione immediata (già dal 2010 per gli organi che vanno incontro al rinnovo) dei commi 185 e 186, riguardanti, rispettivamente, la riduzione del numero degli assessori comunali (un quarto dei consiglieri del comune) e degli assessori provinciali (un quarto, secondo la nuova previsione).

E' previsto l'obbligo per i Comuni di sopprimere la figura del difensore civico (le cui funzioni possono essere attribuite con convenzione all'omonimo provinciale) e del direttore generale (per quest'ultimo solo nei comuni con meno di 100mila abitanti), in entrambi i casi dalla data di scadenza dell'incarico. Vanno soppresse anche le circoscrizioni di decentramento comunale (solo per i comuni con meno di 250mila abitanti), ed i consorzi di funzioni tra enti locali, in entrambi i casi a partire dal 2011, in occasione del rinnovo dei rispettivi consigli, e con efficacia dalla data del rinnovo medesimo.

Dall'insieme di tali disposizioni risulta sistematicamente confermata l'impostazione di fondo della presente decisione.

Le disposizioni successivamente intervenute, infatti, così come sopra sinteticamente delineate, rafforza la tesi del disvalore complessivo che il legislatore statale attribuisce ai costi degli apparati politici locali, imputati di gravare improduttivamente sulla spesa pubblica, costringendo gli enti locali ad un'ulteriore, robusta, cura dimagrante. E' chiaro che lo stesso disvalore non può riguardare le spese degli enti locali a favore della collettività, su cui il legislatore statale non incide affatto, se non, ovviamente, indirettamente, con le riduzioni delle contribuzioni statali.

In secondo luogo, risulta confermato che è il legislatore statale a stabilire fin dall'origine i criteri di riparto del fondo ordinario, pur a seguito delle decurtazioni.

Come si è visto poc'anzi, in relazione agli ultimi tagli per il 2010, viene specificato che il riparto è stabilito dallo stesso legislatore sulla base della composizione demografica della popolazione; il legislatore, pertanto, quando ha stabilito i predetti criteri si è espresso in modo chiaro. Al contrario, in relazione alla finanziaria per il 2008, il legislatore non ha richiamato, come per il 2010, il criterio della popolazione, ma il diverso criterio delle certificazioni di cui si è già detto e che, pertanto, pena, l'inosservanza di un chiaro parametro normativo, devono essere tenute in considerazione a tali finalità (ripartizione del contributo ordinario, quantomeno, come già detto, per il 2008).

Pertanto, alla luce delle predette argomentazioni, il ricorso deve essere accolto per violazione di legge, così come dedotto nel ricorso, e, per l'effetto, deve essere annullato il provvedimento impugnato.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, I sezione, pronunciandosi sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 22/04/2010 con l'intervento dei Magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente T.A., Estensore

Richard Goso, Primo Referendario

Alfonso Graziano, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETARIA

Il 12/05/2010

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

IL SEGRETARIO