



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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso nr. 41 di A.P. del 2012, proposto dal MINISTERO DELL'INTERNO e dal MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12,

contro

il COMUNE DI MESSINA, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Arturo Merlo, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Accardo in Roma, via G. Bazzoni, 3,

per regolamento di competenza e per l'annullamento

dell'ordinanza nr. 1027/12 dell'8 novembre 2012 del T.A.R. della Sicilia, Sezione di Catania.

Visto il regolamento di competenza chiesto dalle Amministrazioni in epigrafe indicate;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Messina;

Vista la memoria prodotta dalle Amministrazioni istanti in data 22 febbraio 2013 a sostegno delle proprie difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 15 e 16, cod. proc. amm.;

Relatore, alla camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2013, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. dello Stato Wally Ferrante per le Amministrazioni istanti e l'avv. Merlo per il Comune di Messina;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

1. Il Comune di Messina ha impugnato dinanzi alla Sezione di Catania del T.A.R. della Sicilia il decreto del D.G. Capo del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno del 26 luglio 2012 (pubblicato sulla *G.U.* nr. 177 del 31 luglio 2012), con il quale sono state irrogate le sanzioni di cui all'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, nr. 149, ai Comuni inadempienti agli obblighi rivenienti dal patto di stabilità relativo all'anno 2011, nonché i retrostanti atti del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con cui sono stati comunicati gli elenchi dei Comuni inadempienti, per la parte in cui detta individuazione e le conseguenti sanzioni hanno interessato il medesimo Comune ricorrente.

2. All'esito della camera di consiglio del 7 novembre 2012, il T.A.R. adito, ritenuta la propria giurisdizione e competenza, ha accolto l'istanza incidentale di sospensiva formulata dal Comune ricorrente.

3. Avverso detta ordinanza insorgono i Ministeri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze con ricorso per regolamento di competenza ai sensi dell'art. 16 cod. proc. amm., nel quale sono articolate le seguenti censure:

I) in primo luogo, si chiede affermarsi la competenza territoriale del T.A.R. del Lazio ai sensi dell'art. 13 cod. proc. amm., sul rilievo che il provvedimento impugnato non può ritenersi avente efficacia circoscritta al solo territorio della Regione siciliana, in quanto alla stregua della normativa vigente alle sanzioni irrogate ai Comuni inadempienti *sub specie* di riduzione dei trasferimenti di risorse erariali consegue, nell'ambito di un più generale equilibrio della finanza statale, il riconoscimento di misure premiali ai Comuni "virtuosi", la cui determinazione è strettamente dipendente dall'entità delle predette sanzioni;

II) in ogni caso, la difesa erariale ha chiesto che questa Adunanza plenaria si pronunci anche sull'insussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda cautelare proposta in prime cure, che alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme vigenti si assume debba essere oggetto di valutazione anche dal Consiglio di Stato investito in sede di regolamento di competenza.

4. Si è costituito il Comune di Messina, opponendosi con diffuse argomentazioni all'accoglimento del ricorso di parte avversa e concludendo per la conferma dell'ordinanza impugnata, con rilievi ai quali i Ministeri istanti hanno replicato con apposita memoria.

5. Alla camera di consiglio del 25 febbraio 2013, dopo la discussione svolta dai procuratori delle parti, la causa è stata introitata per la decisione.

6. Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato e va accolto nei limiti appresso precisati.

7. Ed invero, giova premettere che il presente contenzioso s'iscrive nell'ambito della disciplina relativa al c.d. patto di stabilità interno, oggetto di una normativa alquanto articolata e complessa, frutto di diversi interventi legislativi traenti origine dal Regolamento UE nr. 1467 del 1997 (noto anche come "Patto di stabilità e crescita"), con il quale lo Stato italiano si è impegnato con l'Unione europea ad una

progressiva riduzione del proprio debito nel rispetto di *standard* e scadenze predeterminati.

7.1. Al rispetto di tale impegno comunitario sono chiamati a concorrere anche le Regioni e gli enti locali, ai quali con una pluralità di norme interne direttamente attuative del suindicato accordo sono stati imposti obiettivi, periodicamente rideterminati a livello dello Stato centrale, di riduzione della spesa: ciò è avvenuto innanzi tutto con l'art. 77-*bis* del d.l. 25 giugno 2008, nr. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, nr. 133, le cui previsioni sono state poi riprese, modificate e integrate con vari interventi successivi (per quanto attiene all'anno 2011, si fa riferimento alla legge di stabilità 13 dicembre 2010, nr. 220).

Per quanto qui rileva, è stato introdotto un meccanismo sanzionatorio e premiale nei confronti delle Regioni, delle Province e dei Comuni per i quali si accerti, rispettivamente, il mancato rispetto ovvero l'osservanza degli obiettivi di contenimento come sopra determinati: ciò si attua nel primo caso con la riduzione dei trasferimenti di risorse dallo Stato agli enti locali, e nel secondo caso attraverso un equilibrato "allentamento" dei vincoli imposti alla spesa ed una rideterminazione *in melius* dei livelli ed obiettivi che tali enti sono tenuti a rispettare per l'anno finanziario di riferimento.

7.2. Sul ceppo di questa disciplina si è poi innestata la normativa in materia di federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, nr. 42, che fra l'altro conteneva una delega in attuazione della quale è stato adottato il già citato d.lgs. nr. 149 del 2011, disciplinante appunto i "*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*".

Sempre per quanto qui rileva, l'art. 7 del detto decreto stabilisce le conseguenze del mancato rispetto del patto di stabilità interno, e specificamente la lettera *a*) del comma 2 del detto articolo contempla l'irrogazione di sanzioni ai Comuni inadempienti concretantisi nella riduzione dei trasferimenti di risorse statali: in via

generale, si ha una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo di cui rispettivamente agli artt. 2 e 13 del decreto legislativo 14 marzo 2011, nr. 23 (a sua volta adottato in attuazione della legge nr. 42/2009 per disciplinare i trasferimenti di parte del gettito fiscale dallo Stato alle Regioni e agli enti locali nelle more dell'entrata a regime del federalismo fiscale) in misura pari alla *“differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato”*; per le Regioni Sardegna e Sicilia, alle quali non si applica la disciplina dei fondi suindicati, in base alla stessa lettera come modificata dalla legge 12 novembre 2011, nr. 183, le sanzioni si sostanziano nella riduzione dei trasferimenti erariali (in effetti, la previsione dell'art. 7 trova applicazione anche nelle Regioni a statuto speciale, a norma dell'art. 13 dello stesso d.lgs. nr. 149/2011, a causa del mancato perfezionamento della procedura pattizia che, in base all'art. 27 della legge delega, avrebbe dovuto introdurre un diverso e specifico meccanismo di sanzioni e premialità).

7.3. Tutto ciò premesso, i provvedimenti impugnati dinanzi al T.A.R. della Sicilia concernono, per l'appunto, l'inclusione del Comune di Messina tra i Comuni da sanzionare ai sensi della citata lettera *a*), del comma 2 dell'art. 7: in particolare, la Ragioneria Generale dello Stato, all'esito dell'esame della *“certificazione”* del saldo finanziario in termini di competenza trasmessa dall'Amministrazione comunale, ha inserito il Comune di Messina nell'elenco degli enti inadempienti al patto di stabilità interno per l'anno 2011; conseguentemente, lo stesso Comune è ricompreso tra i Comuni sanzionati col censurato decreto del 26 luglio 2012, con quantificazione della sanzione in € 7.052.209,00 (oltre alle altre sanzioni previste dal medesimo art. 7).

8. Orbene, premessa l'evidente natura di atto plurimo degli atti impugnati (che, in effetti, in questa sede sono stati censurati per la sola parte d'interesse del Comune istante), questa Adunanza plenaria condivide l'avviso della difesa erariale secondo

cui le ricadute, pur estremamente rilevanti, che tali atti hanno nei confronti del Comune di Messina non esauriscono gli “*effetti diretti*” che essi producono, ai fini della determinazione della competenza territoriale *ex art. 13, comma 1, cod. proc. amm.*

Ed invero, certamente l’irrogazione delle sanzioni ha un’immediata incidenza sulle finanze del Comune ricorrente, il quale per effetto della riduzione dei trasferimenti erariali dovrà rivedere tutta la propria politica finanziaria, modificando le previsioni di spesa per servizi e investimenti e le determinazioni in materia di assunzioni e stabilizzazione di personale.

Tuttavia, non può sottacersi che le predette sanzioni costituiscono parte di una manovra finanziaria unitaria, le cui ripercussioni sulla finanza pubblica statale non possono in alcun modo qualificarsi quali effetti indiretti non rilevanti ai fini suindicati.

In primo luogo, la stessa esistenza del patto di stabilità interno – come già accennato – deriva dagli impegni che lo Stato italiano ha assunto in sede europea per la riduzione e il contenimento del debito pubblico, impegni la cui violazione espone a sua volta l’Italia a conseguenze e sanzioni sul piano comunitario indipendentemente dall’ascrivibilità della violazione stessa alle Regioni o ad altre articolazioni territoriali interne; d’altra parte, il principio del necessario concorso di Regioni ed enti locali al conseguimento degli obiettivi di bilancio imposti dai vincoli ed impegni assunti al livello dell’Unione europea è oggi elevato a rango costituzionale dall’art. 119, comma 1, Cost., come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 , nr. 1 (ancorché tale previsione non sia nella specie applicabile, essendone prevista l’efficacia a partire dall’esercizio finanziario 2014).

In secondo luogo, è del tutto evidente che l’individuazione di un minor importo di risorse finanziarie da trasferire ai sensi della normativa sul federalismo fiscale incide direttamente sul complessivo equilibrio finanziario dello Stato, sotto il

profilo della generale disponibilità di risorse da destinare agli altri obiettivi della più generale politica economica e finanziaria.

Infine, è vero anche che esiste una correlazione tra l'entità delle sanzioni irrogate agli enti inadempienti e l'importo complessivo delle premialità da riconoscere, atteso che l'art. 1, comma 122, della già citata legge nr. 220 del 2010 stabilisce che le seconde siano determinate commisurandole agli "*effetti finanziari derivanti dall'applicazione delle sanzioni*": tale disposizione, la cui *ratio* palesemente consiste nell'esigenza di evitare che l'attribuzione dei benefici agli enti in regola si traduca a sua volta nel mancato rispetto degli equilibri generali imposti alla finanza statale, costituisce conseguenza e conferma dei più generali rilievi testé svolti in ordine all'unitarietà della manovra finanziaria ed all'inscindibilità degli effetti che questa produce non solo sul Comune interessato dalla singola sanzione (o dalla singola premialità), ma a livello nazionale.

Per queste assorbenti ragioni, può prescindersi dall'esame degli argomenti che il Comune intimato ha svolto in questa sede sul profilo più specifico, da ultimo evocato, della connessione tra sanzioni e premialità (e, quindi, della posizione processuale dei Comuni interessati agli uni ed alle altre), in conseguenza della particolare insistenza della difesa erariale su tale punto nel proprio ricorso per regolamento di competenza.

9. In definitiva, il ricorso va accolto per la parte che qui rileva e va individuato come competente il T.A.R. del Lazio, dinanzi al quale la causa dovrà essere riassunta.

10. Diverse considerazioni vanno svolte per il secondo motivo di ricorso, con il quale le Amministrazioni istanti introducono una domanda diversa, chiedendo che questo Consiglio di Stato si pronunci anche sulla fondatezza o meno della domanda cautelare proposta nel ricorso introduttivo del giudizio ed accolta dal T.A.R. della Sicilia.

Tale domanda è inammissibile, atteso che ai sensi dell'art. 15, comma 7, cod. proc. amm. la misura cautelare disposta dal T.A.R. qui dichiarato incompetente è destinata a perdere efficacia automaticamente entro 30 giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza, salva la sua riproponibilità dinanzi al T.A.R. individuato come competente.

È proprio tale evenienza che la difesa erariale intenderebbe scongiurare, proponendo un'interpretazione "costituzionalmente orientata" delle norme processuali in materia di rilievo dell'incompetenza e misure cautelari che consenta a questa Adunanza plenaria di esprimere immediatamente il proprio avviso, *omisso medio*, anche sull'accoglibilità dell'istanza di sospensiva formulata dal Comune ricorrente.

Siffatti rilievi non convincono questa Adunanza, atteso che nessuna operazione ermeneutica può autorizzare la sostanziale obliterazione del richiamato disposto *ex art. 15, comma 7, cod. proc. amm.*, il quale appare ispirato dall'evidente *ratio* di assicurare in ogni caso il doppio grado di giudizio anche in sede cautelare.

D'altra parte, se è pacifico che l'impostazione complessiva del codice di rito, una volta affermata l'inderogabilità della competenza per territorio, è quella di escludere che il giudice incompetente possa mai aver titolo a pronunciarsi (anche solo) sull'istanza cautelare, *a fortiori* ne discende che non è consentito al Consiglio di Stato pronunciarsi in grado d'appello su una misura cautelare disposta da giudice che sia stato riconosciuto incompetente.

11. In considerazione della novità della questione esaminata, oltre che del solo parziale accoglimento delle domande di parte ricorrente, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese della presente fase del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), definitivamente pronunciando:

- accoglie il regolamento di competenza e, per l'effetto, dichiara competente il T.A.R. del Lazio;
- dichiara inammissibile l'appello contestualmente proposto avverso l'ordinanza cautelare emessa dal T.A.R. della Sicilia.

Compensa tra le parti le spese della presente fase del giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Stefano Baccharini, Presidente

Paolo Numerico, Presidente

Giuseppe Severini, Presidente

Antonino Anastasi, Consigliere

Aldo Scola, Consigliere

Guido Salemi, Consigliere

Francesco Caringella, Consigliere

Carlo Saltelli, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/04/2013

IL SEGRETARIO

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