



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sul ricorso numero di registro generale 215 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'ANCI - Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Harald Bonura e Giuliano Fonderico, con il quali è elettivamente domiciliato in Roma, Corso Vittorio Emanuele II, n. 173;

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con la quale sono per legge domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti di

Comune di Fiumicino, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- quanto al ricorso principale: a) degli atti, di estremi e data ignoti, con i quali i Ministeri resistenti hanno determinato nei confronti dei Comuni italiani le differenze del gettito stimato ad aliquota base, ai sensi dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, e le conseguenti compensazioni e variazioni nelle assegnazioni da federalismo municipale per l'anno 2012; b) della "nota metodologica" in materia di "revisione stime ICI e IMU", pubblicata sul portale del federalismo fiscale in data 16 ottobre 2012; c) ove occorra, dell'avviso relativo a "criteri e metodi adottati per la determinazione del gettito dell'IMU e dell'ICI pubblicati per singolo Comune", pubblicato sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze il 28 agosto 2012 e della "nota di chiarimento" pubblicata sul medesimo sito in data 29 agosto 2012;

- quanto al ricorso per motivi aggiunti: a) della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle finanze in data 31 maggio 2013, avente il seguente oggetto: "esito verifica art. 91, comma 6-bis, D.L. n. 174/2012 e art. 1, comma 383, legge 228/2012: nota metodologica"; b) ove occorra, degli atti, di estremi e data ignoti, con i quali i Ministeri resistenti hanno determinato nei confronti dei Comuni italiani le differenze del gettito stimato ad aliquota base, ai sensi dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, e le conseguenti compensazioni e variazioni nelle assegnazioni da federalismo municipale per l'anno 2012, in seguito agli esiti della verifica prescritta dall'art. 91, comma 6-bis, del decreto legge n. 174/2012, come da dati pubblicati sulle aree riservate dei singoli comuni e da aggiornamento dei dati sulle spettanze dei comuni relative all'anno 2012, effettuato sul sito del Ministero dell'Interno in data 3 luglio 2013; c) di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresi gli atti già impugnati con il ricorso introduttivo;

nonché sull'istanza proposta dall'ANCI, ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm., finalizzata alla declaratoria dell'illegittimità della nota del Ministero

dell'Interno prot. 0120200 del 19 dicembre 2012 e della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze prot. 344/2013 del 5 febbraio 2013, con le quali è stato negato l'accesso agli atti richiesti dall'ANCI con istanza del 7 dicembre 2012, e all'adozione dell'ordine di esibizione dei seguenti atti: a) l'indice del fascicolo; b) gli atti e provvedimenti di definizione e approvazione dei criteri esternati nelle note metodologiche impugnate con il ricorso introduttivo; c) gli atti e provvedimenti di determinazione e approvazione delle quantità (ICI, IMU stimata etc.) poste alla base delle variazioni previste dal citato art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011; d) ogni eventuale atto istruttorio, endoprocedimentale, anche di organi e uffici consultivi, nota interna, studio e analisi; d) gli eventuali atti partecipativi di altri soggetti; e) l'eventuale corrispondenza interna con altre amministrazioni ed enti pubblici o privati; f) gli atti e dei documenti contenenti o comunque indicanti i dati considerati per determinare le quantità (ICI e IMU stimato) poste a base delle suddette variazioni; g) ogni altro atto o documento acquisito al procedimento;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2013 il dott. Carlo Polidori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, co. 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In punto di fatto l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (di seguito denominata ANCI) con il ricorso introduttivo premette quanto segue.

A) Il presente giudizio concerne gli effetti dell'istituzione dell'Imposta Municipale propria (di seguito denominata IMU) sulle attribuzioni ai Comuni a valere sui fondi (Fondo sperimentale di riequilibrio e Fondo di perequazione) istituiti con la normativa in materia di federalismo fiscale municipale al fine di garantire il corretto svolgersi del processo di devoluzione dei tributi ai comuni. In particolare, secondo quanto disposto dall'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011, la differenza tra il gettito stimato derivante dall'istituzione dell'IMU e quello effettivo imputabile alle imposte anteriori sostituite dalla medesima IMU, prima fra tutte l'imposta comunale sugli immobili (di seguito denominata ICI), avrebbe dovuto essere compensata da una variazione corrispondente nelle attribuzioni ai singoli Comuni, a valere sui fondi innanzi richiamati.

B) In ragione di quanto precede, i Ministeri intimati avrebbero dovuto limitarsi ad accertare il gettito effettivo delle imposte anteriori, ricavandolo dai certificati di conto consuntivo che i Comuni sono tenuti ad inviare periodicamente all'Amministrazione centrale, ed a confrontarlo con il gettito stimato dell'IMU, fermo restando che tale stima avrebbe dovuto essere effettuata in ossequio ai principi tipici delle valutazioni prospettive dei dati contabili e finanziari (prudenza, oggettività, e precisione ecc.). Invece i Ministeri intimati, da un lato, hanno trasformato anche il gettito ICI in un'entità oggetto di stima, facendo applicazione di criteri approssimativi e ottenendo un risultato lontano da quello risultante dai certificati di conto consuntivo; dall'altro, ai fini della stima del gettito IMU hanno tenuto conto di componenti non dovute e hanno utilizzato parametri inattendibili.

C) Per effetto di tale illegittimo *modus operandi*, «la forbice tra ICI e IMU si è tendenzialmente allargata», con uno speculare incremento della riduzione delle attribuzioni ai comuni a valere sul Fondo sperimentale di riequilibrio (di seguito denominato FSR). In particolare l'arbitrario ricalcolo dell'ICI ha determinato, ad

esempio, per ben 897 Comuni una sottovalutazione del gettito del gettito del tributo e, quindi, una minore assegnazione di risorse a valere sul FSR valutabile in circa 103 milioni di euro, con un impatto variabile sugli equilibri finanziari di ciascun Comune a seconda dell'entità relativa decurtazione; inoltre, per quanto riguarda il gettito stimato dell'IMU, la quota di incerta o impossibile riscossione ammonta complessivamente a circa 835 milioni di euro, dei quali 303 milioni di euro derivano dall'IMU che, secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito denominato MEF), sarebbe dovuta dai Comuni sugli immobili di proprietà comunale.

D) Per comprendere meglio gli effetti negativi dei provvedimenti impugnati sulla situazione finanziaria dei Comuni occorre considerare altresì che: a) l'IMU (istituita dal decreto legislativo n. 23/2011, in attuazione della legge n. 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale) a decorrere dall'anno 2014 avrebbe dovuto sostituire, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari per i beni non locati, nonché l'imposta comunale sugli immobili; b) il legislatore per consentire un'attuazione "in forma progressiva e territorialmente equilibrata" del federalismo fiscale con l'art. 2 del decreto legislativo n. 23/2011 ha istituito il FSR (di durata triennale e comunque destinato ad operare fino all'attivazione del Fondo di perequazione), alimentato con il gettito delle imposte delle quali è prevista la devoluzione ai comuni.

E) Occorre poi considerare che - previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali (di seguito denominata Conferenza) in data 1° marzo 2012 (poi integrato in data 2 agosto 2012) - con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 4 maggio 2012 (poi modificato con decreto in data 8 agosto 2012) sono state stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del FSR per l'anno 2012, che

tengono conto, in particolare, dei dati puntuali derivanti dalle certificazioni a consuntivo e dal pagamento degli acconti dell'imposta. In particolare nel predetto decreto ministeriale si è previsto che: a) gli importi attribuiti ai Comuni sarebbero stati soggetti a revisione “in relazione alla variazione delle detrazioni sul Fondo di cui all'articolo 13, comma 17, ed all'articolo 28, comma 7, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”; b) entro il mese di luglio, in base a tutti i dati disponibili aggiornati e, in particolare, all'esito dei pagamenti dell'acconto tramite il modello F24, sarebbe stata effettuata la revisione della ripartizione delle assegnazioni “al fine di assicurare la rettifica degli eventuali scostamenti tra gettiti stimati dell'imposta municipale propria e gettiti effettivamente realizzati alla luce dei dati relativi ai pagamenti in acconto”; c) si sarebbe tenuto conto della “rideterminazione del gettito ICI 2009 e 2010, come risultante dagli aggiornamenti dei certificati di rendiconto trasmessi dai comuni”.

F) Inoltre si deve considerare che, in parallelo con il procedimento finalizzato all'adozione del predetto decreto ministeriale, il legislatore con il decreto legge n. 201/2011 ha anticipato l'istituzione dell'IMU a decorrere dall'anno 2012, posticipando al 2015 l'applicazione dell'IMU “a regime” (ossia secondo la disciplina originariamente prevista dal decreto legislativo n. 23/2011), ed ha introdotto per l'applicazione dell'imposta fino al 2014 un'apposita disciplina in forza della quale (per quanto d'interessi in questa sede), da un lato, il gettito dell'imposta calcolato con l'aliquota base (ossia quella fissata per legge) è riservato in parte allo Stato e in parte ai comuni (art. 131, comma 11), dall'altro, è previsto un maggior gettito derivante dall'estensione della base imponibile (sia per tipologia degli immobili che per destinazione, essendovi compresa anche la residenza principale).

G) Ben si comprende allora, alla luce di tutto quanto precede, come il legislatore - una volta deciso di anticipare al 2012 l'istituzione dell'IMU - abbia provveduto altresì a disciplinare l'impatto delle differenze di gettito che sarebbero derivate da tale anticipazione sul funzionamento del FSR. In particolare, il già menzionato art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011 ha previsto che il FSR ed il Fondo di perequazione varino "in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui [al medesimo art. 13]" ed ha definito l'importo complessivo della "riduzione del recupero" derivante dall'anticipazione dell'IMU per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, cioè ha quantificato il minor onere per il bilancio dello Stato in 1.627 milioni di euro, per l'anno 2012, in 1.762,4 milioni di euro per l'anno 2013 e in 2.162 milioni di euro per l'anno 2014. Peraltro sul risparmio relativo al 2012 hanno inciso (in diminuzione) ulteriori provvedimenti normativi adottati nel corso dell'anno 2012 (decreto legge n. 16/2012, per 42,1 milioni, decreto legge n. 74/2012, per 15,2 milioni, decreto legge n. 179/2012 per 120 milioni).

H) Ben si comprende altresì che - come già evidenziato in precedenza - per effetto dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011 per ciascun Comune le attribuzioni a valere sul FSR avrebbero dovuto variare, nell'entità e nella direzione (positiva o negativa), a seconda che il valore stimato dell'IMU fosse risultato maggiore o minore rispetto a quello effettivo dell'ICI: ad esempio, a fronte di un gettito IMU stimato particolarmente alto e di un gettito effettivo ICI particolarmente basso, la riduzione in diminuzione delle attribuzioni sarebbe stata più elevata; di converso la variazione delle attribuzioni sarebbe stata più contenuta se i due valori (quello dell'IMU stimato e quello dell'ICI effettivo) si fossero avvicinati.

I) Deve, quindi, conclusivamente ritenersi che il meccanismo dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011 avesse unicamente «lo scopo di far

corrispondere alla variazione derivante dalla stima del gettito IMU una variazione corrispondente delle attribuzioni a valere sul FSR, di modo da rendere l'operazione neutrale rispetto al complesso delle finanze statali e comunali coinvolte». Invece il MEF - a fronte delle prime stime pubblicate in data 20 aprile 2012 (unitamente alla relativa nota metodologica del 24 aprile 2012), che «sembravano esprimere una preferenza di fondo per criteri di calcolo il più possibile agganciati a dati contabili effettivi e certificati» - a partire dalle nuove stime pubblicate in data 7 agosto 2012 (unitamente alla relativa nota metodologica del 28 agosto 2012), in sostituzione di quelle precedenti, ha modificato i criteri di calcolo del gettito effettivo ICI e del valore stimato dell'IMU, così vanificando gli accordi sulle metodologie di calcolo in precedenza raggiunti in seno alla Conferenza. Ciò ha determinato una serie di reazioni critiche, anche da parte dell'ANCI, che hanno condotto ad un'ulteriore revisione condivisa delle nuove stime e delle relative metodologie di calcolo, all'esito della quale il MEF in data 8 ottobre 2012 ha trasmesso alla Conferenza nuovi dati relativi al gettito ICI, «coerenti con il lavoro comune svolto nell'ambito dei tavoli tecnici».

L) Nonostante quanto precede, il MEF in data 16 ottobre 2012 ha pubblicato altre stime (unitamente alla relativa nota metodologica) - qualificate come definitive e interamente sostitutive delle precedenti - che hanno disatteso gli accordi raggiunti nell'ambito dei predetti tavoli tecnici.

M) In particolare, per quanto riguarda il gettito ICI, dalla nota metodologica del 16 ottobre 2012 si evince che: a) in mancanza delle informazioni contabili certificate per alcuni Comuni (non avendo tutti i comuni presentato i certificati di conto consuntivo o essendovi certificati incompleti), è stato ritenuto necessario ricorrere a «operazioni integrative» per tutti i Comuni, ivi compresi quelli che presentavano dati completi; b) tali «operazioni integrative» comprendono: l'uso di banche dati a scopi statistici (SIOPE, banca dati per il monitoraggio), la «stima» dell'ICI secondo

un algoritmo, la correzione di tale stima con una «clausola di salvaguardia» e il confronto per un «*check* di coerenza» con la distribuzione dell'IMU sulla base di un rapporto ideale tra IMU e ICI pari a 2,1, rispetto al quale in presenza di valori «anomali» è stato applicato un meccanismo correttivo del valore dell'ICI; c) per effetto di tali operazioni il dato relativo al gettito ICI relativo al 2010, pur essendo una realtà contabile precisa e certificata per la stragrande maggioranza dei comuni, è stato alterato in modo generalizzato e senza alcun riferimento ai dati risultanti dai consuntivi, utilizzando criteri operativi che non sono stati resi noti.

N) Inoltre, per quanto riguarda la stima del gettito IMU, sempre dalla nota metodologica del 16 ottobre 2012 si desume che il MEF «ha definitivamente mutato la stima di un gettito effettivo in una valutazione in larga parte arbitraria di un gettito potenziale, acquisibile ove si realizzino una serie di circostanze (di fatto o di diritto) già in ipotesi difformi da quelle esistenti al momento della stima». In particolare il MEF: a) ha tenuto conto anche dei c.d. immobili fantasma (ossia degli immobili esistenti, ma non dichiarati dai proprietari, non iscritti al catasto e attributari, secondo valutazioni dell'Agenzia del territorio, di una rendita presunta in via transitoria), senza però considerare che tale *modus operandi* non implica semplicemente una stima del gettito che si realizzerà, bensì una stima del gettito potenzialmente realizzabile se si estendesse in modo certo e incontestato la base degli immobili imponibili; b) ha tenuto conto anche dei contribuenti che hanno ritardato il versamento dell'imposta nel termine di giugno, a partire dai «dati storici dei versamenti ICI affluiti nei mesi successivi alla scadenza di giugno» (ove, parlando di «dati storici», è verosimile che il MEF faccia riferimento ai pagamenti mediante modello F24 degli anni 2009 e 2010, che però riguardavano solo una parte degli incassi ICI, non essendo obbligatorio, fino al 2012, l'uso del suddetto modello), senza però considerare che la volontà del MEF di incrementare il gettito IMU tenendo conto di tali “code” di gettito costituisce «il frutto più di una

congettura che di una stima fondabile su parametri oggettivi»; c) ha ritenuto di dover sottrarre dalla stima del gettito relativo agli immobili di proprietà comunale solo la parte alla quale avrebbe avuto diritto lo Stato, senza però considerare che secondo l'art. 13, comma 11, del decreto legge n. 201/2011 “non è dovuta la quota di imposta riservata allo Stato per gli immobili posseduti dai comuni nel loro territorio e non si applica il comma 17” e che l'effetto di tale disposizione è duplice, perché così come i Comuni non sono tenuti a versare allo Stato l'IMU (puramente figurativa) che essi stessi dovrebbero pagare, allo stesso modo l'IMU che formalmente potrebbe derivare dagli immobili comunali non può rilevare ai fini del calcolo del gettito IMU stimato.

2. Sulla scorta di tale ricostruzione dei fatti l'ANCI deduce le seguenti censure:

I) violazione dell'art. 2, commi 3 e 7, del decreto legislativo n. 23/2011 e dell'art. 13, commi 11 e 17, del decreto legge n. 201/2011; violazione dell'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali in data 1° marzo 2012 e del decreto ministeriale in data 4 maggio 2012, come modificato dal decreto ministeriale in data 8 agosto 2012; eccesso di potere per violazione del principio di leale collaborazione, nonché per sviamento, illogicità, irragionevolezza, travisamento dei fatti e carenza di istruttoria e di motivazione.

A) Innanzi tutto l'ANCI evidenzia quanto segue: a) al fine di garantire il corretto funzionamento del meccanismo previsto dall'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011 e di prevenire i rischi per i bilanci dei Comuni insiti nello scambio tra le assegnazioni statali e il gettito stimato, l'accordo raggiunto in seno alla Conferenza in data 1° marzo 2012 prevedeva che entro il mese di luglio sarebbero state apportate delle modifiche per eventuali scostamenti tra quanto stimato e quanto effettivamente incassato dai Comuni; b) il decreto ministeriale del 4 maggio 2012, che ha recepito il predetto accordo, ha quindi previsto che “entro il mese di luglio, in base a tutti i dati disponibili aggiornati, in particolare all'esito dei pagamenti dell'acconto tramite il modello F24, verrà effettuata la revisione della

ripartizione delle assegnazioni, al fine di assicurare la rettifica degli eventuali scostamenti tra gettiti stimati dell'imposta municipale propria e gettiti effettivamente realizzati alla luce dei dati relativi ai pagamenti in acconto"; c) il successivo decreto ministeriale in data 8 agosto 2012 ha ribadito che il calcolo del gettito ICI avrebbe dovuto essere effettuato in base ai certificati di conto consuntivo 2009 e 2010. Nonostante quanto precede, il MEF - invece di dare attuazione al suddetto art. 13, comma 17, utilizzando dati puntuali derivanti, quanto all'ICI, dai certificati di conto consuntivo e, quanto all'IMU, dal pagamento degli acconti - all'esito di ben tre successive stime: a) quanto all'ICI, «è ricorso a "operazioni integrative" per tutti i comuni, abbandonando indiscriminatamente il riferimento ai dati certificati a consuntivo in virtù di asserite omissioni informative da parte di alcune realtà locali»; b) quanto all'IMU, ai fini della stima del relativo gettito ha tenuto conto di «voci in parte inattendibili, quali le code di gettito relative agli immobili fantasma e ai contribuenti ravveduti, e in parte improprie, quali gli immobili comunali, sì da conclusivamente fornire dati finali che non hanno più una relazione certa con la realtà finanziaria degli enti locali». Pertanto i provvedimenti impugnati non hanno assicurato la neutralità dell'istituzione anticipata dell'IMU, ma hanno piuttosto realizzato «una sorta di manovra finanziaria surrettizia, con fini e risultati che nessun dato normativo consente».

B) Inoltre l'ANCI sostiene che dai provvedimenti impugnati non sono desumibili tutti i criteri utilizzati dal MEF, né i dati utilizzati per definire le situazioni dei singoli Comuni, e che per tale ragione è stata presentata un'apposita istanza d'accesso (peraltro rimasta inevasa), fermo restando che la mancata esplicitazione dei criteri e dei dati utilizzati dimostra non solo la sussistenza di un'insanabile carenza di istruttoria, ma anche l'intento sviato dei Ministeri intimati, i quali - anziché mirare all'effettivo equilibrio delle finanze dei Comuni - «hanno realizzato un'operazione esattamente inversa e, cioè, hanno forzatamente "ricostruito" i

presupposti (stima IMU e gettito ICI) al fine di garantire la riduzione dei fondi nella misura preventivamente fissata».

II) *violazione dell'art. 13, commi 11 e 17, del decreto legge n. 201/2011 e del decreto ministeriale in data 4 maggio 2012, come modificato dal decreto ministeriale in data 8 agosto 2012; violazione dei principi, anche di rango costituzionale, in materia di autonomia finanziaria degli enti locali e di certezza dei dati contabili; eccesso di potere per sviamento, illogicità, irragionevolezza, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, carenza di motivazione e contraddittorietà fra atti.*

A) Innanzi tutto, con riferimento alla determinazione del gettito ICI rilevante ai fini dell'applicazione della disposizione dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011, l'ANCI sostiene che il vizio di fondo del ragionamento del MEF sta nell'aver abbandonato, per tutti i Comuni, il riferimento ai dati certificati a consuntivo a causa di omissioni informative che avrebbero inficiato le comunicazioni di alcuni (pochi) comuni (peraltro, progressivamente colmate dagli invii integrativi che nel frattempo gli stessi comuni hanno compiuto).

B) Sempre con riferimento alla determinazione del gettito ICI, l'ANCI deduce che il MEF ha dichiarato di voler "riproporzionare" l'ICI al dato ISTAT di 9.193 milioni di euro (dato considerato nella relazione tecnica al decreto legge n. 201/2011), senza considerare che è stato proprio l'ISTAT a rivedere, nel maggio 2011 (ossia in data anteriore all'effettuazione delle valutazioni di cui trattasi), tale dato portandolo a 9.657 milioni di euro. Pertanto l'operato del MEF risulta illegittimo non solo perché è stato utilizzato un dato statistico in luogo del dato effettivo, ma anche perché il dato statistico è errato, per ammissione dello stesso soggetto che aveva elaborato il dato.

C) Quanto all'ulteriore criterio indicato nella nota metodologica del 16 ottobre 2012 - relativo al confronto del dato ISTAT con l'IMU stimato sulla base di un rapporto atteso tra IMU e ICI di 2,1, rispetto al quale in presenza di valori

«anomali» è stato applicato un meccanismo correttivo del valore dell'ICI - l'ANCI deduce che l'operato del MEF è illegittimo perché un dato formalmente certificato viene modificato sulla base di un'assunzione non priva di arbitrarietà (che avrebbe potuto semmai valere come indice sintomatico di situazioni da sottoporre ad accertamenti specifici): infatti i parametri utilizzati per definire la base imponibile dell'ICI e dell'IMU e per stabilire quanto di questo secondo tributo debba essere riservato allo Stato non sono tra loro omogenei e commensurabili, sicché ben potrebbe accadere in concreto che un comune possa ricevere dall'IMU (una volta detratta la quota di competenza statale) un gettito inferiore a quello derivante dall'ICI.

D) Quanto ai criteri indicati nella suddetta nota metodologica per la stima del gettito dell'IMU, l'ANCI censura innanzi tutto la scelta del MEF di considerare anche i c.d. immobili fantasma evidenziando che, se l'obiettivo del Ministero era quello di indurre i Comuni a recuperare questo genere di evasione, comunque tale scelta viola l'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011, perché il legislatore, quando ha inteso prevedere per i Comuni meccanismi incentivanti, ossia con premi o penalizzazioni a seconda che fossero adottate o meno azioni contrasto all'evasione, lo ha fatto espressamente. Inoltre, secondo l'ANCI, il MEF non avrebbe considerato che l'individuazione degli immobili fantasma e l'attribuzione di rendite catastali provvisorie è oggetto di un notevole contenzioso e di rettifiche in autotutela, sicché le entrate di cui trattasi divengono certe solo dopo un periodo adeguato di consolidamento.

E) Sempre con riferimento alla stima del gettito dell'IMU, l'ANCI deduce che il MEF non avrebbe dovuto tener conto neppure delle «code» nei versamenti (ossia dei pagamenti in ritardo rispetto al primo termine di scadenza dell'IMU), perché a tal fine sono stati utilizzati i dati storici a disposizione che, come innanzi

evidenziato, sono parziali e riguardano un diverso tributo - l'ICI - che aveva modalità di pagamento altrettanto differenti.

F) Infine l'ANCI deduce che - stante il tenore letterale della disposizione dell'art. 13, comma 11, del decreto legge n. 201/2011, secondo il quale "non è dovuta la quota di imposta riservata allo Stato per gli immobili posseduti dai comuni nel loro territorio e non si applica il comma 17" - il reddito catastale relativo agli immobili di proprietà comunale, non producendo un gettito reale, in quanto idealmente versato dal Comune a sé stesso, non deve essere riconosciuto allo Stato e non contribuisce a determinare il maggiore gettito IMU che porta a ridurre le attribuzioni a valere sul Fondo sperimentale. Invece il MEF ha erroneamente interpretato la disposizione in esame come se vi fosse scritto: "non è dovuta la quota di imposta riservata allo Stato per gli immobili posseduti dai comuni nei loro territori e [per tale parte] non si applica il comma 17".

3. La Difesa erariale si è costituita per resistere in giudizio e con memoria depositata in data 2 febbraio 2013 ha eccepito l'inammissibilità, l'irricevibilità e l'infondatezza del ricorso sotto diversi profili.

A) Innanzi tutto la Difesa erariale eccepisce che: a) l'ANCI non ha individuato gli atti di cui chiede l'annullamento, così vanificando il diritto di difesa delle Amministrazioni intimate; b) in ogni caso, relativamente al decreto ministeriale in data 4 maggio 2012, nonché all'avviso pubblicato sul sito del MEF il 28 agosto 2012 ed alla "nota di chiarimento" pubblicata sul medesimo sito in data 29 agosto 2012 (atti da individuare in quelli pubblicati sul sito in data 6 agosto 2012), il ricorso risulta tardivo.

B) Inoltre, secondo Difesa erariale, i provvedimenti impugnati non sarebbero atti definitivi e, quindi, non sussisterebbe l'interesse al ricorso, perché il contenuto degli atti stessi potrebbe essere ancora modificato in applicazione dell'art. 9, comma 6-bis, del decreto legge, n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012

(in forza del quale, a seguito della verifica del gettito dell'IMU dell'anno 2012, da effettuare entro il mese di febbraio 2013, si provvede all'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e i comuni, nell'ambito delle dotazioni del fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti erariali previsti a legislazione vigente) e dell'art. 1, comma 383, della legge n. 228/2012 (ove si prevede che la predetta verifica avvenga utilizzando anche i dati relativi alle aliquote e ai regimi agevolativi deliberati dai singoli comuni raccolti dall'IFEL nell'ambito dei propri compiti istituzionali, sulla base di una metodologia concordata con il MEF).

C) La Difesa erariale eccepisce poi la carenza di legittimazione ad agire dell'ANCI, evidenziando che: a) gli atti impugnati sono stati determinati sulla base di risorse che non possono essere variare e, quindi, l'eventuale rimodulazione degli atti in questione potrebbe solo comportare una diversa allocazione di risorse tra i vari Comuni; b) di conseguenza l'ANCI non sarebbe legittimato a ricorrere perché rappresenta gli interessi generali dei Comuni, mentre l'eventuale annullamento degli atti impugnati e la nuova distribuzione delle risorse andrebbe necessariamente a detrimento di alcuni Comuni - nel senso di sottrarre loro le assegnazioni effettuate in precedenza - a favore di altri Comuni.

D) La Difesa erariale eccepisce la carenza di legittimazione e di interesse ad agire dell'ANCI anche sotto altro profilo, evidenziando che: a) la ripartizione delle risorse del FSR è effettuata in base alle modalità individuate in seno alla Conferenza, alla quale partecipa anche ANCI ai sensi dell'art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 23/2011; b) tale articolo disciplina anche le modalità per superare l'ostacolo rappresentato dal mancato raggiungimento dell'accordo in seno alla Conferenza, perché consente di adottare, comunque, i provvedimenti relativi alla determinazione dei criteri per operare la ripartizione del FSR; c) a seguito della pubblicazione della ripartizione del FSR pubblicata nel mese di agosto 2012

l'ANCI, avendo rilevato la sussistenza di alcune anomalie nel procedimento di determinazione concordato, non ha ritenuto di dover assentire agli ulteriori criteri correttivi proposti, ma ciò ha fatto scattare i presupposti per la determinazione unilaterale dei predetti criteri.

E) Nel merito la Difesa erariale dapprima procede ad inquadrare la vicenda in esame evidenziando quanto segue: a) la stima del gettito ICI è stata inizialmente effettuata sulla base di un algoritmo di calcolo concordato con l'ANCI, basato sui certificati di conto consuntivo relativi al periodo 2009-2010 forniti dal Ministero dell'Interno, integrati per i dati mancanti o inesistenti con i dati derivanti dalla banca dati del monitoraggio ICI a disposizione del Dipartimento delle Finanze; b) la scelta di effettuare le stime del gettito ICI sulla base dei certificati di conto consuntivo (recepiti nel decreto ministeriale in data 8 agosto 2012) deve essere attribuita alla volontà dell'ANCI, emersa durante le riunioni del Tavolo tecnico permanente sulla finanza locale; c) il MEF ha aderito alla proposta di utilizzare i dati risultanti dai predetti certificati di conto consuntivo con spirito di leale e massima collaborazione, pur avendo a disposizione i dati dell'Amministrazione finanziaria; d) dall'esame di tali certificati sono però emerse gravi carenze, perché in molti casi è stata constatata l'incompletezza e l'incongruenza dei dati ivi riportati o addirittura, in alcuni casi, la mancanza dei certificati stessi; e) è stato quindi necessario "riproporzionare" il gettito ICI al dato ISTAT di 9.193 milioni di euro (recepito nella relazione tecnica al decreto legge n. 201/2011); f) per quanto riguarda la stima del gettito IMU, è stata effettuata sulla base dei dati del gettito ICI, applicando un apposito algoritmo per tener conto sia delle variazioni relative alle basi imponibili derivanti dall'introduzione dell'IMU, sia dell'estensione del prelievo alla prima casa; g) nel corso del 2012 sono mutati alcuni elementi, relativi alla stima del gettito IMU ed alla disponibilità dei dati relativi al gettito ICI, che hanno reso necessario modificare la ripartizione delle risorse del FSR tra i singoli

Comuni, fermo restando il taglio (fissato per legge) della dotazione complessiva del fondo stesso; h) sono state quindi riviste le stime per il 2012 (tenendo conto anche della sospensione dell'IMU sugli immobili danneggiati dagli eventi sismici che hanno colpito alcuni comuni dell'Emilia nel maggio 2012) e in data 6 agosto 2012 si è provveduto alla pubblicazione della nuova ripartizione; i) in particolare il gettito IMU è stato stimato proiettando a fine anno i versamenti dell'acconto IMU di giugno 2012 e all'importo risultante da tale proiezione è stata aggiunta la stima delle cosiddette "componenti aggiuntive di gettito" di seguito riportate (illustrate nella nota metodologica pubblicata nel mese di agosto 2012): quelle relative ai fabbricati rurali che dovevano essere accatastati entro novembre, quelle relative ai c.d. immobili fantasma (ossia gli immobili non dichiarati in catasto), quelle relative ai c.d. contribuenti mancanti (ossia i contribuenti che hanno beneficiato dello spostamento dei termini per le imposte sui redditi pagando una sanzione di entità contenuta), quelle relative agli immobili di proprietà comunale non adibiti a compiti istituzionali (in relazione ai quali la Ragioneria Generale dello Stato ha confermato che la quota di gettito di spettanza dei comuni rileva ai fini delle assegnazioni a valere sul Fondo sperimentale); l) a seguito della pubblicazione di questa nuova ripartizione l'ANCI non ha più sottoscritto gli accordi sui criteri di ripartizione del fondo, evidenziando due criticità, costituite dalla revisione, da parte dell'ISTAT, delle stime del gettito complessivo ICI (portato da 9.193 a 9.657 milioni di euro) e dalla mancata esclusione delle c.d. code di gettito dell'IMU ai fini del calcolo delle ripartizioni del FSR; m) in aggiunta a tali criticità (che hanno determinato la richiesta al Governo di ulteriori stanziamenti sul FSR per un importo pari a 764 milioni di euro), l'ANCI ha contestato anche le "componenti aggiuntive di gettito" relative ai c.d. immobili fantasma e al gettito virtuale degli immobili di proprietà dei comuni; n) per risolvere tutte queste criticità il MEF, a seguito del confronto con l'ANCI svoltosi in sede di Tavolo tecnico permanente

sulla finanza locale, in data 15 ottobre 2012 ha provveduto alla pubblicazione di una nuova ripartizione del FSR e della relativa nota metodologica, dalla quale si evince come si è proceduto a ricalcolare il gettito ICI e a calcolare le “componenti aggiuntive di gettito”; o) in particolare il metodo di calcolo del gettito ICI può essere così riassunto: dapprima i dati del gettito ICI per singolo Comune, forniti dal Ministero dell’Interno, sono stati aggiornati sulla base delle risultanze al 4 ottobre 2012 delle certificazioni al rendiconto di bilancio inviate dai Comuni ai sensi dell’art. 161 del D. Lgs. n. 267 del 2000; quindi, per risolvere il problema di dati mancanti e/o incompleti, sono state operate alcune operazioni di integrazione della banca dati “applicando la seguente procedura articolata in cinque *step*: 1. popolamento banca dati mediante per tener conto dei dati mancanti mediante l’utilizzo di dati di fonte SIOPE e/o di dati della banca dati del Monitoraggio ICI, 2. stima dell’ICI sulla base di un algoritmo già utilizzato nel corso delle precedenti distribuzioni, 3. correzione della stima volta a contenere la differenza negativa con le stime pubblicate a maggio in modo tale da non superare il 10%, 4. la nuova distribuzione della nuova ICI è stata confrontata con la distribuzione dell’IMU (versamenti della prima rata di giugno proiettati su base annuale con l’esclusione dell’abitazione principale) per un *check* di coerenza tra le distribuzioni. Per la media dei comuni, il rapporto tra IMU e ICI è pari a 2,1 ed è coerente con le stime della relazione tecnica di accompagnamento al D.L. 201/2011 che ha introdotto l’IMU ... 5. riproporzionamento al dato ISTAT (pari a 9.193 milioni di euro)”; p) per quanto riguarda i c.d. immobili fantasma, premesso che nel mese di settembre sono pervenute dall’Agenzia del territorio nuove informazioni relative alle rendite catastali di tali immobili, in base alle quali il gettito IMU complessivo sale da 356 a 454 milioni di euro, l’incremento di gettito è stato prudenzialmente abbattuto e calibrato sui 356 milioni di euro della stima precedente, di cui solo una quota di spettanza comunale; q) per quanto riguarda le c.d. code di gettito, rispetto ai dati

pubblicati ad agosto 2012 (basati sulle deleghe del 25 giugno 2012) gli attuali incassi proiettati a fine anno sulla base delle deleghe di versamento acquisite al 19 settembre 2012 sono aumentati di circa 315 milioni (di cui 190 milioni relativi alla quota di spettanza comunale), sicché grazie a queste informazioni è stato possibile distribuire puntualmente il gettito teorico su base annuale dell'IMU e ridurre le ulteriori code per ritardati versamenti (stimate a luglio in 500 milioni, di cui 295 milioni per la quota di spettanza comunale); r) per quanto riguarda il gettito virtuale degli immobili di proprietà dei comuni non utilizzati per compiti istituzionali, rispetto alla ripartizione di agosto 2012 è stato effettuato un aggiornamento sulla distribuzione comunale dell'IMU, e tale distribuzione è stata dapprima integrata con l'attribuzione di una media IMU sugli immobili di proprietà, calcolata considerando l'insieme dei comuni nella stessa fascia di popolazione, suddivisa per aree geografiche (nord, centro, sud e isole); quindi è stato calcolato il valore medio per fascia di popolazione all'interno dell'area geografica e questo valore è stato imputato ai comuni con base imponibile IMU non ricostruita.

F) Tenuto conto di questa ricostruzione dei fatti, la Difesa erariale eccepisce in primo luogo l'infondatezza del primo gruppo di censure dedotte con il primo motivo, evidenziando che l'ANCI, nel riassumere i passaggi fondamentali della disciplina del FSR, fa riferimento all'accordo del 1° marzo 2012 «riportando in maniera parziale» il disposto dell'art. 5, perché omette di precisare che le variazioni della ripartizione delle risorse del Fondo devono essere effettuate non solo sulla base di tutti i dati disponibili aggiornati, ma anche “fermo restando l'ammontare complessivo del fondo stesso”. In particolare la Difesa erariale evidenzia che: a) il principio dell'invarianza delle risorse del FSR è stato ribadito anche in sede legislativa dal già richiamato art. 9, comma 6-bis, del decreto legge n. 174/2012, ove è stato precisato che “a seguito della verifica del gettito dell'imposta

municipale propria dell'anno 2012, da effettuare entro il mese di febbraio 2013, si provvede all'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e i comuni, nell'ambito delle dotazioni del fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti erariali previste a legislazione vigente”; b) la tesi di controparte, secondo la quale il MEF avrebbe illegittimamente fatto ricorso ad «operazioni integrative» per tutti Comuni, abbandonando indiscriminatamente il riferimento ai dati certificati a consuntivo, è priva di ogni fondamento, perché il MEF con la suesposta procedura ha inteso pervenire ad un assetto equilibrato dell'insieme delle assegnazioni del FSR sulla base di criteri per quanto possibile condivisi; c) l'obiettivo del c.d. *check* di coerenza consiste unicamente nell'evitare che Comuni che presentavano un gettito ICI e un gettito IMU incoerenti tra loro beneficiassero di risorse impropriamente attribuite tramite il FSR a danno di altri Comuni che invece presentavano un gettito ICI e un gettito IMU tra loro coerenti, sicché non è possibile affermare che al *check* di coerenza corrisponda un ulteriore taglio implicito alle assegnazioni del Fondo, perché si tratta, piuttosto, di un meccanismo di perequazione non distorsivo, nel senso che le risorse tagliate ai comuni “non virtuosi”, ossia che non rispettavano il *check*, sono state redistribuite ai comuni “virtuosi”, ossia che rispettavano il *check*; d) il *check* di coerenza è stato applicato sull'ICI e non sull'IMU per salvaguardare i comuni dall'ulteriore taglio del FSR previsto dall'art. 28, commi 7 e 9, del decreto legge n. 201/2011, taglio che, come noto, è proporzionato al solo gettito IMU.

G) Le considerazioni in fatto innanzi esposte dimostrano, secondo la Difesa erariale, anche l'infondatezza delle ulteriori censure con le quali l'ANCI lamenta che non siano stati resi noti i dati utilizzati ed i criteri seguiti per la ripartizione del FSR. Infatti: a) tutti gli elementi e le informazioni rilevanti sono stati condivisi con l'ANCI in sede di Tavolo tecnico permanente sulla finanza locale e sono stati pubblicati sul Portale del Federalismo Fiscale, in modo da renderli disponibili per i

singoli Comuni; b) la pubblicazione sui sito *web* del MEF dei metodi e dei risultati di stima soddisfa l'obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 26, comma 3, della legge n. 241/1990; c) fermo restando quanto precede, la previsione dell'art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 23/2011 - relativa alla fissazione con decreto ministeriale, previo accordo sancito in seno alla Conferenza, delle modalità di alimentazione e di riparto del FSR - induce ad escludere la configurabilità di un procedimento amministrativo, inteso come sequenza di atti preordinata all'emanazione di un provvedimento amministrativo, perché l'attività posta in essere dalle Amministrazioni intinate nel caso in esame rientra piuttosto tra quelle finalizzate all'emanazione di atti amministrativi generali, per le quali l'art. 24, comma 1, lett. c), esclude l'esercizio del diritto d'accesso.

H) Per quanto riguarda le censure relative alla determinazione del gettito dell'ICI, la Difesa erariale eccepisce che: a) la tesi di controparte, secondo la quale il MEF avrebbe dovuto fare riferimento al gettito ICI effettivo quale unico parametro emergente dal contesto normativo, in realtà non trova riscontro in alcuna disposizione; b) a conferma di quanto precede vale rammentare che già nell'accordo raggiunto in seno alla Conferenza in data 1° marzo 2012 era stato concordato con l'ANCI di fare riferimento ai dati risultanti dai certificati di conto consuntivo riproporzionati al dato ISTAT di 9.183 milioni di euro, sicché risulta evidente che la determinazione del gettito ICI non era legata solo ai certificati di conto consuntivo, mentre la constatazione che tali certificati non sono risultati completi ha fatto sì che successivamente siano stati individuati anche altri criteri correttivi; c) le considerazioni in fatto innanzi esposte dimostrano che il MEF ha adeguatamente tenuto conto dei dati aggiornati risultanti dai certificati di conto consuntivo, perché i dati del gettito ICI per singolo Comune, forniti dal Ministero dell'Interno, sono stati aggiornati sulla base delle risultanze al 4 ottobre 2012 delle certificazioni al rendiconto di bilancio (annualità 2009 e 2010) inviate dai comuni ai

sensi dell'art. 161 del decreto legislativo n. 267/2000; d) l'incoerenza, per alcuni Comuni, tra gettito IMU e gettito ICI ha determinato l'applicazione del meccanismo correttivo descritto nella nota metodologica di accompagnamento delle ultime stime, pubblicate in data 15 ottobre 2012; e) non è stato possibile tener conto del dato ISTAT aggiornato relativo al gettito ICI perché il riparto delle risorse del FSR deve essere effettuato nel rispetto della regola dell'invarianza complessiva del taglio del fondo stesso.

I) Passando alle singole censure relative ai criteri utilizzati per la stima del gettito IMU, la Difesa erariale contesta la tesi di controparte, secondo la quale le c.d. code di gettito non avrebbero dovuto essere computate, evidenziando quanto segue: a) innanzi tutto, «non si vede perché detti versamenti ai fini IMU, non ancora incassati, non potessero essere considerati, dal momento che ai fini ICI era stata concordata una metodologia che considerava sia il riscosso in c/competenza, sia i residui (che rappresentano proprio importi non direttamente ascrivibili all'annualità presa in considerazione)»; in caso contrario sarebbe stato estremamente evidente lo sbilanciamento che si sarebbe verificato a favore dei Comuni, derivante da importi IMU ridotti perché riferiti solo agli incassi; b) si deve poi considerare, ad esempio, che «per l'anno 2012 sono stati incassati circa 200 milioni di euro a titolo di residui ICI relativi ad annualità precedenti considerando solo i versamenti affluiti mediante deleghe F24 (che rappresentano solo il 50%) del gettito complessivo ICI)»; pertanto, «se si mantenesse un'analogha proiezione anche per l'IMU, considerato che l'IMU è il doppio dell'ICI, è ragionevole attendersi residui IMU nei prossimi anni riferiti all'annualità corrente di almeno 400 milioni di euro»; c) è ben presente all'Amministrazione che durante la vigenza dell'ICI l'utilizzo del modello F24 era facoltativo; tuttavia la scelta di considerare i ritardi dei pagamenti IMU deriva dalla constatazione che ci sono contribuenti che preferiscono effettuare in ritardo il pagamento dei tributi, beneficiando

dell'applicazione di una sanzione assai mite; d) ad ulteriore riprova della computabilità delle code di gettito si deve considerare la disposizione dell'art. 13, comma 12-bis, del decreto legge n. 201/2011, che impone ai comuni di iscrivere “nel bilancio di previsione l'entrata da imposta municipale propria in base agli importi stimati dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze per ciascun comune, di cui alla tabella pubblicata sul sito internet www.finanze.gov.it.”, e precisa che “l'accertamento convenzionale non dà diritto al riconoscimento da parte dello Stato dell'eventuale differenza tra gettito accertato convenzionalmente e gettito reale ed è rivisto, unitamente agli accertamenti relativi al fondo sperimentale di riequilibrio e ai trasferimenti erariali, in esito a dati aggiornati da parte del medesimo Dipartimento delle finanze, ai sensi dell'accordo sancito dalla Conferenza Stato-città del 1° marzo 2012”; infatti da tale disposizione si evince, con chiarezza, la possibilità di rivedere non solo l'accertamento convenzionale relativo all'IMU a seguito dei versamenti di giugno risultanti dagli F24, ma anche gli accertamenti relativi al FSR e ai trasferimenti erariali, perché essa prevede espressamente che dette modifiche intervengano sulla base di “dati aggiornati da parte del medesimo Dipartimento delle finanze, ai sensi dell'accordo sancito dalla Conferenza Stato-città del 1° marzo 2012”, il quale a sua volta chiarisce, all'art. 5, che si tratta di “tutti i dati disponibili aggiornati”.

L) Parimenti infondata è, secondo la Difesa erariale, la tesi di controparte secondo la quale il MEF non avrebbe dovuto tenere conto dei c.d. immobili fantasma. Infatti anche nella stima del gettito relativo a tali immobili il MEF ha utilizzato criteri prudenziali, come dimostra il fatto che nel calcolo della distribuzione IMU di ottobre 2012 è stata introdotta, su proposta della stessa ANCI, una clausola di salvaguardia su tali componenti aggiuntive di gettito, in modo che le stesse componenti aggiuntive di gettito non superassero il 15% del totale IMU, onde evitare l'insorgere di casi estremi di Comuni nei quali l'incidenza del gettito relativo

agli immobili fantasma avrebbe potuto risultare penalizzante. Ciò posto, non si ravvisano comunque ragioni per escludere dalla stima il gettito relativo agli immobili fantasma perché: a) a tali immobili è stata attribuita la rendita presunta dall'Agenzia del territorio, sulla base di quanto disposto dall'art. 11, comma 7, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16; b) i titolari di diritti reali su tali immobili, pubblicati sul sito dell'Agenzia del territorio, erano tenuti comunque a presentare le relative dichiarazioni di aggiornamento catastale entro 120 giorni dal 3 maggio 2012 (data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del comunicato dell'Agenzia del territorio) al fine di evitare le ulteriori sanzioni amministrative, quadruplicate, nonché al pagamento dell'IMU.

M) Infine, con riferimento alla stima del gettito dell'IMU derivante dagli immobili di proprietà comunale non adibiti a compiti istituzionali, la Difesa erariale afferma che l'interpretazione dell'art. 13, comma 11, del decreto legge n. 201/2011 prospettata da controparte: a) non considera che tale disposizione fa esclusivo riferimento alla quota IMU riservata allo Stato e, quindi, è indubitabile che l'inapplicabilità dell'imposta operi limitatamente alla quota di pertinenza dello Stato, mentre si deve tener conto di quella destinata ai comuni ai fini dell'applicazione del meccanismo di cui all'art. 13, comma 17, del medesimo decreto legge; b) è smentita dalla disposizione dell'art. 1, comma 556 della legge n. 228/2012, ai sensi del quale per il solo Comune di Marsciano il gettito IMU degli immobili di sua proprietà non è da considerare ai fini dell'applicazione del citato art. 13, comma 17. Infatti l'onere relativo a quest'ultima disposizione, stimato in circa 0,1 mln di euro (arrotondato), come risulta dalla relazione tecnica al maxiemendamento, ha trovato copertura finanziaria nell'ambito della predetta legge di stabilità; ma se fosse stata pacifica l'interpretazione secondo cui il gettito IMU degli immobili comunali era un gettito puramente virtuale e non doveva

essere considerato ai fini del taglio del Fondo, non sarebbe stata necessaria alcuna innovazione normativa né tantomeno la relativa copertura finanziaria.

4. Con istanza ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm., depositata in data 15 marzo 2013, l'ANCI chiede la declaratoria dell'illegittimità dei provvedimenti in epigrafe indicati con i quali il MEF ed il Ministero dell'Interno hanno negato l'accesso agli atti richiesti con istanza del 7 dicembre 2012 e, per l'effetto, la condanna delle Amministrazioni intimare all'esibizione di tutti gli atti dei procedimenti che hanno portato all'adozione dei provvedimenti impugnati.

5. La Difesa erariale con memoria depositata in data 6 aprile 2013 ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza della suddetta istanza proposta ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm..

6. Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 2 agosto 2013 l'ANCI impugna la nota metodologica in data 31 maggio 2013, relativa alla verifica effettuata dal MEF ai sensi dell'art. 91, comma 6-bis, del decreto legge n. 174/2012 e dell'art. 1, comma 383, legge 228/2012, nonché gli ulteriori provvedimenti in epigrafe indicati, deducendo che risultano affetti da vizi propri e dagli stessi vizi che inficiano la legittimità dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo. In particolare l'ANCI deduce quanto segue.

A) I nuovi criteri previsti dalla nota metodologica del 31 maggio 2013 al fine di distinguere la componente incassata "ad aliquota base" operano una distinzione tra i comuni che hanno esercitato il c.d. "sforzo fiscale" (ossia hanno modificato l'aliquota base o le detrazioni di base previste dalla legislazione vigente) e quelli che non hanno esercitato lo "sforzo fiscale". In particolare i nuovi criteri elaborati per l'abitazione principale o prendono come base i dati dell'IMU effettivamente incassata in acconto e in saldo, o fanno una proiezione sul gettito versato in acconto, o stimano l'IMU a partire dalle risultanze catasta li 2009 e 2010; invece per gli altri immobili i nuovi criteri o proiettano su base annua il gettito versato in

acconto, ad aliquota base, o si basano sul gettito effettivo di spettanza comunale, o si basano sul gettito effettivo di spettanza erariale.

B) Sebbene i nuovi criteri introducano taluni correttivi emersi in seno al Tavolo tecnico, anche su indicazione dell'ANCI, tuttavia persistono i principali vizi già denunciati con riferimento alle stime del mese di ottobre 2012. In particolare la stima del gettito incassato ad aliquota base (e al netto delle integrazioni per componenti di gettito puramente virtuali), basandosi principalmente sui dati relativi a quanto effettivamente incassato dai Comuni nell'anno 2012, è in linea di massima sufficientemente affidabile; tuttavia per alcune fattispecie i nuovi metodi di calcolo non sono applicabili. Infatti, per quanto riguarda gli immobili diversi dall'abitazione principale, in presenza di regimi speciali di imposta di rilevante incidenza «risulta impossibile il calcolo del gettito standard mediante “inversione” del meccanismo di formazione dell'imposta, basato sul riproporzionamento del gettito effettivo incassato all'aliquota di base». Inoltre, per quanto riguarda l'abitazione principale, in presenza del c.d. “sforzo fiscale” è praticabile soltanto la sola stima diretta su dati di fonte catastale. Per queste ragioni le stime ministeriali possono presentare margini di scostamento più ampi e, quindi, contrastano con l'art. 13 del decreto legge n. 201/2011.

C) A ciò si deve aggiungere che rimangono irrisolte le questioni - già sollevate con il ricorso introduttivo - derivanti dall'inclusione nel procedimento di stima di voci improprie e dall'opacità delle metodologie impiegate dal MEF (non essendo stati ancora svelati gli algoritmi utilizzati), che risultano confermate dai dati relativi al gettito effettivamente incassato. Infatti, se il gettito stimato sulla base dei criteri elaborati dall'amministrazione ministeriale ammonta a circa 12.252 milioni di euro, il gettito effettivamente incassato è stimabile in circa 11.703 milioni di euro, e la differenza di gettito, pari a circa 549 milioni di euro, è determinata per circa 304 milioni di euro dal gettito puramente virtuale dell'IMU sugli immobili di proprietà

comunale e per circa 244 milioni di euro dal mancato introito delle c.d. code di gettito.

D) Inoltre, nonostante le richieste motivate dell'ANCI, la nuova nota metodologica non modifica le stime ICI nella parte in cui erano basate sul primo dato ISTAT relativo al gettito ICI per il 2010, sebbene tale valutazione sia stata rivista dallo stesso ISTAT nel maggio 2012, portando il dato da 9.193 milioni a 9.657 milioni di euro, con un incremento di ben 464 milioni di euro.

E) Il MEF ha poi proseguito anche nell'applicazione del c.d. *check* di coerenza tra valore del gettito IMU relativo agli altri immobili (ossia gli immobili diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati agricoli strumentali) e valore del gettito ICI. In particolare nella nuova nota metodologica il MEF così si esprime sull'argomento: a) «l'adeguamento della coerenza IMU/ICI ha comportato la rielaborazione del *check* di coerenza, già applicato nelle stime di ottobre, al fine di tenere conto dei dati definitivi del gettito IMU complessivo, ossia della somma di acconto e saldo La nuova applicazione del *check* di coerenza implica una rettifica del valore ICI, così come stimato ad ottobre a partire dai dati del versamento in acconto del gettito IMU, qualora il versamento del gettito IMU sia divenuto coerente con il gettito ICI, a seguito degli esiti della verifica dell'IMU. Per i comuni nei quali è aumentato in misura adeguata il versamento IMU a saldo si è provveduto a correggere il valore dell'ICI con conseguente riproporzionamento per la generalità degli altri comuni»; b) nella nuova applicazione del *check* di coerenza «si è provveduto a tenere in opportuna considerazione i casi particolari di alcuni Comuni, con una rilevante presenza di aree fabbricabili e/o di immobili categoria D, così come emerge dalle risultanze catastali 2009-2010», nonché i nuovi dati sui certificati ai conti consuntivi comunali pervenuti al Ministero dell'Interno dopo la chiusura della precedente elaborazione; ciò ha «reso necessario un nuovo riproporzionamento per la generalità degli altri comuni, dato il vincolo di

invarianza delle risorse disponibili». Ne consegue che non sono superate le censure dedotte con il secondo motivo del ricorso introduttivo il relazione alla determinazione del gettito ICI, perché il MEF - seppur con alcuni aggiustamenti - continua ad applicare l'erroneo criterio di proporzionalità che conduce per diverse centinaia di comuni ad un'alterazione del dato ICI.

F) I vizi denunciati con il ricorso introduttivo non sono superati neppure dall'argomento di fondo illustrato dalla Difesa erariale, secondo il quale l'introduzione di criteri correttivi (ossia le «operazioni integrative») era necessaria per allineare le risorse da assegnare ai comuni con le risorse disponibili sul FSR. Anzi, tale argomento conferma i vizi denunciati con entrambi i motivi del ricorso introduttivo perché: a) la determinazione delle differenze di gettito stimato ad aliquota base, ai sensi dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011, precede logicamente la verifica sulla capienza dei fondi per le relative assegnazioni; b) tale disposizione prevede che i fondi varino secondo le “differenze di gettito” e non che le “differenze di gettito” varino secondo i fondi, sicché l'eventuale incapienza dei fondi non può a ritroso giustificare un'alterazione dei criteri di calcolo delle differenze di gettito; c) la tesi dei Ministeri intimati è sostanzialmente confessoria, perché sembra quasi voler dire che, se fossero stati applicati i criteri dovuti, il FSR sarebbe stato incapiente e dunque è stato necessario «inventare “criteri correttivi” pur di far “quadrare i conti” nel loro insieme», così determinando il seguente paradosso: «per non far emergere che i fondi sono insufficienti si opera come se i comuni avessero incassato più IMU o, in passato, meno ICI».

I) Deve allora conclusivamente ritenersi: a) da un lato, che - seppure oggi si appurasse che i Ministeri intimati nel corso dell'iter normativo dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011 hanno erroneamente stimato i valori del sovrageggetto IMU e, quindi la corrispondente riduzione dei fondi del federalismo

municipale (disposta dall'ultimo periodo del medesimo art. 13, comma 17) - ciò non giustificherebbe *a posteriori* la violazione dei criteri fissati dalla legge per il calcolo delle differenze di gettito; anzi, sarebbe indispensabile che tali criteri fossero applicati correttamente proprio perché solo così emergerebbero gli eventuali errori nelle stime inizialmente elaborate; b) dall'altro lato, che i Ministeri intimati - quando lasciano trasparire l'insufficienza dei fondi in mancanza di "correzioni" delle differenze di gettito - finiscono per sollevare plurimi dubbi di costituzionalità della norma primaria nella parte in cui ha, per l'appunto ridotto (sembrerebbe in modo eccessivo rispetto al nuovo gettito) le risorse disponibili sui fondi del federalismo, perché tale riduzione, se maggiore rispetto all'incremento di gettito derivante dall'IMU, genererebbe squilibri tra entrate e uscite comunali in contrasto con gli articoli 81 e 119 Cost.. Pertanto, se la tesi della Difesa erariale fosse ritenuta corretta, la disposizione dell'ultimo periodo dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011 (che è all'origine della contrazione della dotazione del FSR) andrebbe sottoposta al giudizio della Corte costituzionale.

7. L'ANCI con memoria depositata in data 19 ottobre 2013 ha innanzi tutto replicato alle eccezioni processuali sollevate dalla Difesa erariale evidenziando quanto segue.

A) sussiste la sua legittimazione a ricorrere, sia perché non agisce a tutela degli interessi patrimoniali dei Comuni, bensì in virtù del suo ruolo di rappresentanza e di interlocuzione istituzionale nella formazione e nell'applicazione delle norme riguardanti tutti i comuni italiani, sia perché la partecipazione dell'ente esponenziale, se prevista da norme di legge (come nel caso in esame) è decisiva per ritenere che riconoscere la legittimazione processuale dell'ente stesso.

B) gli atti di determinazione delle differenze di gettito e le corrispondenti variazioni e assegnazioni sul FSR sono stati individuati richiamando la specifica norma fondante il potere ministeriale, la quale non ha altre manifestazioni applicative se

non quella data dai provvedimenti impugnati; si deve quindi ritenere che l'oggetto del contendere sia stato correttamente individuato, come dimostrano anche le articolate difese dei Ministeri intimati.

C) L'eccezione incentrata sul carattere non definitivo degli atti impugnati con il ricorso introduttivo è superata dalla sopravvenienza delle stime definitive, impuginate con il ricorso per motivi aggiunti.

D) Parimenti infondata è l'eccezione di tardività dell'impugnazione del decreto ministeriale del 4 maggio 2012, perché tale decreto è divenuto lesivo solo con le stime definitive impuginate con i motivi aggiunti.

8. Nel merito l'ANCI evidenzia in primo luogo che il nodo centrale della presente controversia concerne l'individuazione del tipo di attività richiesta ai Ministeri intimati ai fini del calcolo delle differenze di gettito previsto dall'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011. In particolare, l'ANCI afferma quanto segue: «la legge chiedeva ai Ministeri di svolgere in prima battuta tale calcolo e solo a seguire di introdurre le “variazioni” nelle assegnazioni a valere sul Fondo. Non poteva del resto essere diversamente. I gettiti ICI e IMU sono grandezze contabili, possono essere accertate con minore o maggiore precisione ma, per loro natura, non sono determinabili - si potrebbe dire, plasmabili - con atti di volontà. Una volta calcolate le differenze tra queste due valori - lo si ripete, in base a valutazioni tecniche, sia pure complesse - occorreva rifletterle nelle “variazioni” a valere sul Fondo. I Ministeri nelle loro difese rivendicano ripetutamente di avere fatto esattamente il contrario. Di essere cioè partiti dalle risorse disponibili sul Fondo, e di avere poi “adeguato” i criteri per calcolare i gettiti ICI e IMU di modo che i conti finali tornassero In questa prospettiva, non occorrerebbe più stabilire se i criteri di calcolo dessero una rappresentazione sufficientemente accurata dei valori contabili in gioco e neppure se rispettassero i vincoli di legge ... Bastava che i criteri fossero in grado di fare rientrare la somma delle assegnazioni ai singoli Comuni nell'ambito

delle risorse complessivamente a disposizione. Questo spiega anche i progressivi aggiustamenti nel tempo, le ricalibrature degli “algoritmi” mai resi noti ... e funzionali a far collimare le cifre coinvolte. Agendo in questo modo, i Ministeri hanno violato manifestamente il dato normativo e i principi di veridicità e trasparenza della finanza pubblica. Come indicato anche nel ricorso per motivi aggiunti, ... le differenze di gettito non possono venire alterate arbitrariamente solo per renderle coerenti con le risorse a disposizione. Ciò vorrebbe dire alterare anche la natura dei poteri coinvolti, come se il decreto avesse rimesso a una scelta discrezionale (in senso proprio) dei Ministeri la determinazione dalla quale dipendono non tanto le assegnazioni quanto i fattori contabili per calcolarle. Alle amministrazioni ministeriali spettava solo di applicare i criteri di legge, dopodiché - se vi fosse stato un problema di capienza complessiva, cosa che si potrebbe sapere solo dopo avere applicato i criteri corretti - questo avrebbe dovuto essere denunciato e risolto in modo trasparente, con le procedure di cooperazione previste per il riparto dei fondi del federalismo e senza distribuirne gli effetti in modo surrettizio e irrazionale. I Ministeri hanno invece presentato come “correzioni tecniche” quelle che erano vere e proprie scelte redistributive di natura politica, contrastanti con la legge. È su questo punto specifico che si produrrebbero gli effetti della pronuncia di annullamento richiesta dall’ANCI. Non vi sarebbe alcun effetto automatico sulle risorse a disposizione nel Fondo per come sono state determinate dalla legge, tema che i Ministeri avanzano in più occasioni quasi a voler tracciare una “riserva di amministrazione” che però la legge non riconosce. La pronuncia del Giudice potrà indicare i criteri legittimamente applicabili per calcolare le “differenze di gettito”. Gli “ulteriori provvedimenti” dell’amministrazione, ivi incluse le variazioni nelle assegnazioni sul Fondo, potranno valutarsi a quella data. Così facendo, si riporteranno nell’alveo della

legittimità le scelte più propriamente burocratiche e, se occorresse, anche le decisioni politiche potranno avvenire nelle sedi opportune».

9. Quindi l'ANCI insiste per l'accoglimento delle suesposte censure evidenziando quanto segue.

A) Quanto alla determinazione del gettito ICI, la tesi dei Ministeri intimati sulla necessità di superare i certificati di conto consuntivo a causa delle imprecisioni e delle incompletezze rilevate in taluni casi, è contraria ai principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, alla luce delle seguenti considerazioni: a) i Ministeri intimati hanno abbandonato, per tutti i Comuni, il riferimento ai dati certificati a consuntivo (gli unici contabilmente certi per legge, ex art. 161, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000) in ragione di omissioni informative che avrebbero afflitto le comunicazioni da parte di alcuni (pochi) comuni (peraltro, progressivamente colmate dagli invii integrativi che nel frattempo gli stessi comuni hanno compiuto); b) a differenza di quanto affermato dalla Difesa erariale, l'accordo raggiunto in data 10 marzo 2012 non prevede la riparametrazione dati dei certificati di conto consuntivo con i dati ISTAT; c) i Ministeri intimati hanno utilizzato dati ISTAT (quelli considerati nella relazione tecnica al decreto legge n. 201/2011) che lo stesso Ente aveva significativamente rivisto all'epoca dell'adozione degli atti impugnati, senza spiegare quale accuratezza si potesse ottenere da dati che non avevano neppure più valore statistico; d) la stessa Difesa erariale riconosce che l'accoglimento della richiesta dell'ANCI di utilizzare i dati ISTAT aggiornati «avrebbe comportato necessariamente un intervento normativo di copertura finanziaria, poiché da esso sarebbe derivato un incremento degli oneri complessivi», ma così ragionando finisce per ammettere che - come già evidenziato - i Ministeri intimati hanno completamente frainteso il ruolo ad essi affidato dalla legge, perché i criteri di calcolo non sono stati scelti per la loro capacità di dare una corretta rappresentazione dei gettiti ICI e IMU, bensì

per ottenere cifre coerenti con le risorse complessivamente a disposizione del fondo.

B) Quanto alla stima del gettito IMU, la tesi dei Ministeri intimati sulla necessità di tener conto delle “componenti aggiuntive di gettito” relative agli immobili di proprietà comunale non adibiti a compiti istituzionali, sebbene avallata dalla Ragioneria Generale dello Stato, non risulta affatto suffragata dalla disposizione dell’art. 8, comma 3.2, del decreto legge n. 74/2012 (inserita dall’art. 1, comma 556 della legge n. 228/2012), relativa al Comune di Marsciano dell’Umbria, perché «il testo della norma, tolti i riferimenti normativi intermedi, è letteralmente identico a quello dell’art. 13, comma 11, del d.l. n. 201/2011, rispetto al quale non può dunque costituire una deroga ma semmai una conferma del dispositivo di cui al citato comma 11, che il d.l. n. 74/2012 ha ritenuto di riportare anche con riferimento al caso puntuale del Comune di Marsciano. Del resto, che la norma non avesse carattere innovativo o di deroga era perfettamente noto già nel corso dell’approvazione parlamentare. Nelle “schede di lettura” predisposte dal Servizio studi della Camera si legge: il comma 3.2 prevede che per il citato comune non è dovuta la quota di imposta riservata allo Stato sugli immobili di proprietà dei comuni di cui all’articolo dell’art. 13, comma 11, secondo periodo del d.l. n. 201/2011, e non si applica il comma 17 del medesimo articolo. Al riguardo si osserva che tale disposizione sostanzialmente riproduce quanto già vigente per tutti i comuni, ai sensi del secondo periodo del richiamato comma 11. Non appare chiara, dunque, la portata normativa del comma in esame».

10. La Difesa erariale con memoria depositata in data 18 ottobre 2013 ha ribadito la linea difensiva delineata con le precedenti memorie, limitandosi ad evidenziare quanto segue: a) gli atti impugnati «sono stati determinati sulla base di risorse che non possono essere variate e, pertanto, l’eventuale rimodulazione degli atti in questione può solo comportare una diversa allocazione di risorse tra i vari

comuni»; b) il principio dell'invarianza delle risorse è stato ribadito dall'art. 9, comma 6-bis, del decreto legge n. 174/2012; c) «l'azione amministrativa di distribuzione dei fondi disponibili è stata effettuata, data la scarsità di risorse previste dalla legge, proprio per consentire a tutti i comuni di disporre nei tempi prescritti delle risorse assegnate»; d) «non rientrava nella competenza dell'Amministrazione bloccare la procedura di distribuzione delle risorse da ripartire tra gli enti locali» al fine di reperire le ulteriori risorse da ripartire tra gli enti stessi, perché la competenza a reperire nuove risorse spetta all'Autorità politica; e) il legislatore, recependo la volontà dell'Autorità politica, all'art. 10-quater del decreto legge n. 35/2013, convertito dalla legge n. 64/2013, in relazione alla questione degli immobili posseduti dai comuni nel proprio territorio, ha stabilito al comma 1 che “ai comuni che hanno registrato il maggior taglio di risorse operato negli anni 2012 e 2013 per effetto dell'assoggettamento degli immobili posseduti dagli stessi comuni nel proprio territorio all'imposta municipale propria di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è attribuito un contributo di 330 milioni di euro per l'anno 2013 e di 270 milioni di euro per l'anno 2014” e, al successivo comma 2, che “il contributo di cui al comma 1 è ripartito tra i comuni interessati, con decreto del Ministero dell'interno. di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare, sentita la Conferenza Stato-città ed Autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in proporzione alle stime di gettito da imposta municipale propria relativo agli immobili posseduti dai comuni nel proprio territorio comunicate dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze”; f) l'assegnazione di nuove risorse, nell'ambito delle disponibilità finanziarie dello Stato, induce ad escludere profili di incostituzionalità dall'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011, fermo restando che l'ANCI

nelle sue censure non ha precisamente la norma della Costituzione che sarebbe stata violata.

11. L'ANCI con memoria depositata in data 30 ottobre 2013 ha ulteriormente replicato alle osservazioni della Difesa erariale evidenziando quanto segue: a) nell'ultima memoria di controparte il tema delle risorse a disposizione sul FSR - questione oggetto di valutazione legislativa, semmai da verificarsi nella sua legittimità costituzionale - viene nuovamente sovrapposto a quello degli atti amministrativi che i Ministeri intimati avrebbero dovuto adottare per assegnare le risorse e, ancor prima, per determinare i valori in base ai quali le risorse avrebbero dovuto essere assegnate; b) la Difesa erariale - nell'affermare che «l'azione amministrativa di distribuzione dei fondi disponibili è stata effettuata, data la scarsità di risorse previste dalla legge, proprio per consentire a tutti i comuni di disporre nei tempi prescritti delle risorse assegnate» e che «non rientrava nella competenza dell'Amministrazione bloccare la procedura di distribuzione delle risorse da ripartire tra gli enti locali» - finisce per ammettere che i Ministeri intimati hanno adeguato i criteri per determinare le differenze di gettito ICI e IMU, o meglio lo stesso ammontare dei due gettiti, in modo da far rientrare il calcolo nelle risorse a disposizione; c) in ogni caso, la distribuzione delle risorse sul fondo era attività distinta e conseguente a quella del calcolo delle differenze di gettito, sicché i Ministeri intimati avrebbero dovuto svolgere correttamente tale calcolo, nel rispetto dei criteri di legge e di quelli concordati in seno alla Conferenza, fermo restando che, se poi le risorse complessive fossero risultate insufficienti, non sarebbe stato necessario bloccare la distribuzione, perché i predetti Ministeri ben avrebbero potuto procedere fino a concorrenza delle risorse disponibili, eventualmente secondo un criterio di stretta proporzionalità; d) così operando i Ministeri intimati avrebbero svolto esattamente la funzione amministrativa ad essi attribuita, «facendo emergere l'informazione, necessaria per il decisore politico,

della scarsità delle risorse»; e) l'art. 10-quater del decreto legge n. 35/2013 non può certo determinare la cessazione della materia del contendere, sia perché la disponibilità di nuove risorse non rimuove l'illegittimità dei criteri di calcolo delle differenze di gettito e dei criteri di assegnazione dei fondi, in quanto tale illegittimità non dipende dalla quantità di risorse a disposizione e, anche al crescere di queste ultime, è destinata a vedere i propri effetti perpetuarsi nel futuro, sia perché in base ai criteri illegittimamente applicati dai Ministeri non vi era neppure in astratto un problema di scarsità delle risorse e, quindi, la nuova disposizione finisce semmai per confermare che le correzioni dei gettiti ICI e IMU operate dai Ministeri intimati erano arbitrarie.

12. Alla pubblica udienza del 20 novembre 2013 il ricorso è stato chiamato e trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. L'esame dei ricorsi in epigrafe indicati - aventi ad oggetto gli effetti (ritenuti pregiudizievoli per i Comuni rappresentati dall'ANCI) dell'istituzione dell'IMU sulle attribuzioni in favore dei Comuni a valere, per l'anno 2012, sul FSR di cui l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 23/2011 (che attualmente risulta abrogato dall'art. 1, comma 380, lett. h), della legge n. 228/2012, ma solo a decorrere dal 1° gennaio 2013) e, in particolare, gli effetti dell'applicazione, da parte dei Ministeri intimati, della disposizione dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201/2011 - deve necessariamente iniziare dalle eccezioni processuali sollevate dalla Difesa erariale con la memoria depositata in data 2 febbraio 2013.

2. Innanzi tutto la Difesa erariale eccepisce che l'ANCI non avrebbe individuato gli atti di cui chiede l'annullamento con il ricorso introduttivo, così vanificando il diritto di difesa delle Amministrazioni intimite.

Tale eccezione è palesemente infondata, perché - come evidenziato dall'ANCI nella sua replica - gli atti impugnati sono stati individuati richiamando la specifica

norma fondante il potere ministeriale, che si è tradotta nei provvedimenti pubblicati sul sito *web* denominato “Il Portale del Federalismo Fiscale” indicati nell’epigrafe del ricorso principale. Inoltre non può farsi a meno di evidenziare che le articolate difese svolte dai Ministeri intimati, anche nel merito della controversia, dimostrano come l’oggetto del contendere sia stato correttamente individuato.

3. Parimenti infondata risulta l’eccezione processuale incentrata sull’irricevibilità del ricorso introduttivo.

A tal riguardo il Collegio preliminarmente osserva quanto segue: a) l’art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 23/2011 dispone (per quanto d’interesse in questa sede) che “previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di cui al comma 3, nonché le quote del gettito dei tributi di cui al comma 1 che, anno per anno, sono devolute al comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione”; b) la Conferenza nella seduta del 1° marzo 2012 ha sancito l’accordo concernente la definizione, per l’anno 2012, delle modalità di alimentazione e di riparto del FSR; c) secondo l’art. 2, comma 1, lettera f), di tale accordo per l’attribuzione della quota del FSR spettante a ciascun comune per l’anno 2012 si provvede ad “applicare le compensazioni finanziarie per attribuzione di entrate connesse all’istituzione dell’imposta municipale propria sperimentale di cui al decreto legge n. 201 del 2011”; d) l’art. 5 del medesimo accordo prevede quanto segue: “1. Gli importi attribuiti per l’anno 2012 a valere sul Fondo sperimentale di riequilibrio, fermo restando l’ammontare complessivo del fondo stesso, sono soggetti a revisione in relazione alla variazione delle detrazioni sul Fondo di cui all’articolo 13, comma 17, ed all’articolo 28, comma 7, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre

2011, n. 214. Entro il mese di luglio, in base a tutti i dati disponibili aggiornati, in particolare all'esito dei pagamenti dell'acconto tramite il modello F24, verrà effettuata la revisione della ripartizione delle assegnazioni, al fine di assicurare la rettifica degli eventuali scostamenti tra gettiti stimati dell'imposta municipale propria e gettiti effettivamente realizzati alla luce dei dati relativi ai pagamenti in acconto. 2. In occasione del pagamento della terza rata del fondo sperimentale di equilibrio, sarà operato il conguaglio conseguente alle nuove stime di distribuzione dell'IMU, che saranno rese note entro il mese di luglio 2012 dal Ministero dell'economia e delle finanze. 3. Entro il mese di febbraio del 2013 verranno effettuate le ulteriori verifiche in ragione del pagamento a saldo nel mese di dicembre 2012, in base ai dati disponibili attraverso il modello F24"; e) il decreto ministeriale del 4 maggio 2012, oltre a determinare l'importo complessivo del FSR per l'anno 2012, all'art. 5 recepisce integralmente il testo dell'art. 5 del suddetto accordo del 1° marzo 2012; f) i criteri concretamente utilizzati per elaborare le stime del gettito ICI e del gettito IMU sono stati oggetto di confronto in seno al Tavolo tecnico permanente in materia di finanza locale (istituito con delibera della Conferenza del 23 giugno 2010) e sono stati successivamente fissati dal MEF in apposite "note metodologiche" (pubblicate unitamente alle stime).

Stante quanto precede, l'eccezione in esame, con particolare riferimento all'impugnazione del decreto ministeriale in data 4 maggio 2012 (che, a ben vedere, risulta impugnato per mero tuziorismo), non può essere accolta alla luce delle seguenti considerazioni. Innanzi tutto le censure dedotte con il ricorso introduttivo non hanno ad oggetto le disposizioni di tale decreto ministeriale, bensì le nuove stime del gettito ICI e del gettito IMU pubblicate dal MEF in data 16 ottobre 2012 (qualificate dal MEF come sostitutive delle precedenti stime pubblicate in data 6 agosto 2012), nonché la "nota metodologica" pubblicata in pari data, con la quale il MEF illustra i criteri criteri utilizzati per elaborare le predette stime. Inoltre le

stime pubblicate in data 16 ottobre 2012 e la relativa nota metodologica non possono essere qualificate come atti meramente applicativi del decreto ministeriale del 4 maggio 2012, recanti semplici calcoli aritmetici effettuati sulla base dei criteri predeterminati con il predetto decreto ministeriale; si tratta piuttosto di veri e propri provvedimenti amministrativi, dotati di un'autonoma carica lesiva, perché i criteri applicativi utilizzati dal MEF per la elaborazione delle nuove stime sono stati fissati e pubblicizzati proprio con la predetta nota metodologica del 16 ottobre 2012.

Quanto poi alle stime ed alla nota di chiarimento pubblicate nel mese di agosto 2012, l'impugnazione di tali atti da parte dell'ANCI si configura - a ben vedere - come un mero tuziorismo: infatti le nuove stime pubblicate nel mese di ottobre 2012 e la relativa nota metodologica sono interamente sostitutive delle precedenti.

4. La Difesa erariale eccepisce poi la carenza di legittimazione ad agire dell'ANCI, evidenziando che: a) gli atti impugnati sono stati determinati sulla base di risorse che non possono essere autonomamente variate dall'Amministrazione e, quindi, l'eventuale rimodulazione di tali atti potrebbe solo comportare una diversa allocazione di risorse tra i Comuni interessati; b) l'ANCI non può, quindi, ritenersi soggetto legittimato a ricorrere, perché rappresenta gli interessi generali di tutti i Comuni, mentre l'eventuale annullamento dei provvedimenti impugnati e la nuova distribuzione delle risorse che ne conseguirebbe andrebbero necessariamente a detrimento di alcuni Comuni e a favore di altri.

Anche tale censura è priva di fondamento, sia perché in questa sede l'ANCI agisce in virtù del ruolo di rappresentanza e di interlocuzione istituzionale effettivamente svolto nella formazione di atti generali riguardanti tutti i Comuni italiani (quali sono i provvedimenti impugnati con i ricorsi in esame), sia perché la giurisprudenza ha già chiarito che la partecipazione al procedimento di un ente

esponenziale, se normativamente prevista, è decisiva per riconoscere la legittimazione processuale (attiva e passiva) dell'ente stesso.

In particolare, quanto al ruolo assunto dall'ANCI nella vicenda in esame, la stessa Difesa erariale ha evidenziato come l'ANCI abbia attivamente preso parte al Tavolo tecnico permanente in materia di finanza locale, nell'ambito del quale è stato ricercato l'accordo sui criteri da utilizzare per elaborare le stime del gettito ICI e del gettito IMU necessarie ai fini della ripartizione delle risorse del FSR.

Inoltre si deve rammentare che, secondo la giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 aprile 2009, n. 2174), la partecipazione procedimentale di un ente esponenziale come l'ANCI, se normativamente prevista, è decisiva per ritenere, da un lato (sotto il profilo della legittimazione passiva), che l'ente esponenziale assuma la qualità di controinteressato, qualora venga impugnato un provvedimento finale adottato in base ad un atto endoprocedimentale rispetto al quale l'ente stesso ha prestato il proprio assenso; dall'altro (sotto il profilo della legittimazione attiva), che l'ente esponenziale possa impugnare il provvedimento finale che si discosti dal contenuto dell'atto endoprocedimentale rispetto al quale l'ente stesso ha prestato il proprio assenso.

Pertanto - dovendosi ritenere, in conformità a tale giurisprudenza, che l'ANCI ben avrebbe potuto impugnare i provvedimenti ministeriali recanti i criteri da utilizzare per elaborare le stime del gettito ICI e del gettito IMU se tali provvedimenti si fossero discostati dagli accordi raggiunti in seno al Tavolo tecnico permanente in materia di finanza locale - a maggior ragione si deve riconoscere la legittimazione dell'ANCI ad impugnare tali provvedimenti in quanto adottati in assenza dell'accordo sui predetti criteri.

5. Né miglior sorte merita l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse ad agire, fondata sul carattere non definitivo delle stime pubblicate nel mese di ottobre 2012 e della relativa nota metodologica. Infatti l'art. 4 del decreto

ministeriale del 4 maggio 2012 prevede espressamente che “i pagamenti del fondo sperimentale di riequilibrio per l’anno 2012 sono disposti dal Ministero dell’Interno in tre rate di uguale importo entro i mesi di marzo, maggio e ottobre”, sicché risulta evidente che le stime del MEF pubblicate in data 16 ottobre 2012 - seppure sottoposte ad ulteriore revisione ai sensi dell’art. 9, comma 6-bis, del decreto legge, n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012 - erano propedeutiche al pagamento della rata di ottobre 2012.

Inoltre, seppure si volesse valorizzare la portata dispositiva dell’art. 9, comma 6-bis, non potrebbe comunque farsi a meno che le ulteriori stime elaborate dal MEF ai sensi di tale disposizione e pubblicate, unitamente alla relativa nota metodologica, in data 31 maggio 2013 sono state impugnate dall’ANCI con il ricorso motivi aggiunti, sicché l’accoglimento dell’eccezione in esame non produrrebbe altro effetto che spostare tutto l’interesse della parte ricorrente sull’accoglimento delle domande proposte con i motivi aggiunti.

6. Le considerazioni innanzi svolte in ordine alla legittimazione ad agire dell’ANCI valgono anche a dimostrare l’infondatezza dell’ulteriore eccezione processuale dedotta dalla Difesa erariale (ancora sotto il profilo della carenza della legittimazione e dell’interesse ad agire), incentrata sul fatto che l’art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 23/2011 consenta di procedere comunque all’adozione del decreto ministeriale con il quale sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del FSR.

A tal proposito il Collegio preliminarmente osserva che: a) l’art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 23/2011, dopo aver previsto che il decreto ministeriale con il quale sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del FSR viene adottato previo accordo sancito in seno alla Conferenza, contempla anche il caso in cui l’accordo non venga raggiunto, precisando che “in caso di mancato accordo entro il 30 novembre dell’anno precedente, il decreto di cui al primo periodo può essere

comunque emanato”; b) la stessa Difesa erariale evidenzia che a seguito della pubblicazione della ripartizione del FSR effettuata nel mese di agosto 2012 l’ANCI non ha prestato il proprio assenso agli ulteriori criteri correttivi proposti dal MEF e recepiti nella “nota metodologica” pubblicata in data 16 ottobre 2012.

Ciò posto - nel ribadire che deve essere riconosciuta la legittimazione dell’ANCI ad impugnare i provvedimenti ministeriale adottati in assenza dell’accordo endoprocedimentale propedeutico all’adozione dei provvedimenti stessi - il Collegio ritiene innanzi tutto che non sia possibile desumere dalla possibilità, riconosciuta dall’art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 23/2011, di adottare comunque (ossia anche in assenza dell’accordo sancito in seno alla Conferenza) il decreto ministeriale ivi previsto l’impossibilità, per i soggetti legittimati a partecipare alla Conferenza, di sindacare l’operato delle Amministrazioni centrali e, in particolare, la decisione di procedere unilateralmente alla fissazione delle modalità di alimentazione e di riparto del FSR. Infatti, diversamente opinando, si finirebbe per vanificare completamente la portata del primo periodo dell’art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 23/2011, che richiede a tutte le Amministrazioni di ricercare in seno alla Conferenza un accordo sulle modalità di alimentazione e di riparto del Fondo.

Seguendo tale ragionamento, il Collegio ritiene che, nella fattispecie in esame, sia proprio la determinazione unilaterale, da parte del MEF, dei criteri da utilizzare per elaborare le stime del gettito ICI e del gettito IMU a fondare la legittimazione e l’interesse ad agire dell’ANCI. Infatti, diversamente opinando, non si riuscirebbe a comprendere per quale ragione sia stata prevista la partecipazione dell’ANCI al Tavolo tecnico permanente in materia di finanza locale

7. Diverse considerazioni valgono per la regolare costituzione del contraddittorio nei confronti dei Comuni beneficiari delle attribuzioni del FSR.

Innanzitutto non si può dubitare del fatto che tutti i Comuni italiani beneficiari delle ripartizioni del FSR assumano la veste di controinteressati formali nel presente giudizio. A tal riguardo, muovendo dal presupposto che i provvedimenti impugnati riguardino solo la fase del calcolo dei gettiti di ICI e IMU, ossia una fase antecedente e propedeutica a quella della distribuzione delle risorse del FSR e della connessa verifica della capienza del Fondo (ossia dell'adeguatezza della dotazione sul Fondo, rispetto alla funzione che è chiamato ad assolvere), si potrebbe astrattamente pervenire alla conclusione che - seppure in sede di distribuzione delle risorse del Fondo dovesse emergere l'incapienza dello stesso - comunque non sarebbe necessario operare una riduzione automatica delle assegnazioni in favore degli altri Comuni, perché si porrebbe semmai il problema dell'integrazione della dotazione del Fondo.

Tuttavia tale tesi - a ben vedere - risulta smentita dall'argomento che l'ANCI pone a comune fondamento di tutte le censure dedotte con il ricorso introduttivo e che risultano ulteriormente sviluppate anche nel ricorso per motivi aggiunti e nella memoria depositata in data 30 ottobre 2013, ove viene conclusivamente ribadito che la causa prima della presente controversia va ricercata nel fatto che il MEF abbia illegittimamente proceduto «all'indebita modifica a ritroso dei criteri di determinazione delle differenze di gettito volta a far quadrare il conto con le risorse a disposizione». Infatti - posto che, secondo la prospettazione dell'ANCI, in sede di ripartizione della dotazione del FSR non sono emersi problemi di capienza del fondo stesso solo perché il MEF con le note metodologiche del 16 ottobre 2012 e del 31 maggio 2013 ha illegittimamente adeguato i criteri per determinare le differenze di gettito tra ICI ed IMU (discostandosi dai dati risultanti certificati di conto per determinare il gettito ICI e ricorrendo a «operazioni integrative» per stimare il gettito IMU) proprio al fine di allineare le risorse da assegnare ai Comuni con la dotazione del FSR - risulta evidente che l'accoglimento

delle censure dedotte con i ricorsi in esame, essendo volte a contestare la legittimità delle suddette note metodologiche, ben potrebbe avere ripercussioni immediate e dirette anche sulle attribuzioni in favore dei Comuni che beneficiano del Fondo.

8. Tenuto conto di quanto precede, il Collegio osserva innanzi tutto che entrambi i ricorsi in epigrafe indicati sono stati notificati anche al Comune di Fiumicino e, quindi, sono senz'altro ammissibili, perché l'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. si limita a prevedere l'onere di notificare il ricorso ad almeno uno dei controinteressati formali.

Tuttavia - anche alla luce dell'ordinanza della Sezione I-ter di questo Tribunale n. 4980 in data 17 maggio 2013, con la quale in relazione ad una fattispecie analoga a quella in esame è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i Comuni controinteressati - il Collegio ritiene che nel caso in esame il contraddittorio non risulti integralmente costituito, perché l'ANCI non ha provveduto a notificare i ricorsi a tutti i Comuni che beneficiano delle ripartizioni del FSR.

Pertanto, non essendosi verificata alcuna decadenza, si deve ordinare all'ANCI (ai sensi nell'art. 27, comma 2, cod. proc. amm.) di integrare il contraddittorio nei confronti di tutte le altre parti necessarie del giudizio (ossia nei confronti di tutti i Comuni italiani interessati alla ripartizione delle risorse del FSR) entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla notificazione/comunicazione della presente sentenza.

Inoltre, tenuto conto del considerevole numero dei soggetti controinteressati, il Collegio autorizza la notificazione per pubblici proclami, che dovrà avvenire: a) mediante la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana di un estratto del ricorso introduttivo, del ricorso per motivi aggiunti, delle relative conclusioni e degli estremi della presente sentenza, con esonero dall'indicazione

delle denominazioni dei singoli controinteressati; b) mediante la pubblicazione del testo integrale del ricorso introduttivo, del ricorso per motivi aggiunti e della presente sentenza sul sito web denominato “Il Portale del Federalismo Fiscale”, con esonero dall’indicazione delle denominazioni dei singoli controinteressati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando sul ricorso n. 215/2013 e sul ricorso per motivi aggiunti in epigrafe indicato, respinge le eccezioni processuali sollevate dalla Difesa erariale ed ordina alla parte ricorrente di provvedere all’integrazione del contraddittorio nei termini e con le modalità indicate in motivazione.

Fissa, per la prosecuzione del giudizio, l’udienza pubblica del 5 marzo 2014.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2013 con l’intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Elena Stanizzi, Consigliere

Carlo Polidori, Consigliere, Estensore

L’ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/12/2013

IL SEGRETARIO

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