

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**

**PER IL LAZIO**

**ROMA**

**RICORSO**

Nell'interesse del Comune di SORRENTO (C.F. 82001030632), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, giusta procura in calce al presente atto, dall'Avv. prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Treviso (lucaantonini@pec.ordineavvocatitreviso.it), dall'Avv. Giacomo Quarneti (C.F. QRNGCM77L07E730G) del Foro di Padova (giacomo.quarneti@ordineavvocatipadova.it) e dall'avv. Alessandra Carlomagno (CRLLSN69R50A080G) del foro di Isernia (avvocatoalessandracarlomagno@pec.giuffre.it), che dichiarano di voler ricevere i relativi avvisi e comunicazioni al numero fax 06/80691983 e agli indirizzi di p.e.c. federicascafarelli@ordineavvocatiroma.org e lucaantonini@pec.ordineavvocatitreviso.it, elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Federica Scafarelli (C.F. SCFFRC70S46F839I) del Foro di Roma, in Roma, Via Borsi n. 4,

*P.A. Ricorrenti –*

**contro**

la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*,

il **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**, in persona del Ministro *pro tempore*,

il **MINISTERO DELL'INTERNO**, in persona del Ministro *pro tempore*,

la **CONFERENZA STATO-CITTÀ E AUTONOMIE LOCALI**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

la **COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD**, in  
persona del legale rappresentante *pro tempore*

- *PP.AA Intimate* –

**e nei confronti di**

**COMUNE DI ATRI** (C.F. 00076610674), in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*

**COMUNE DI BOSCOTRECASE** (C.F. 82007750639), in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*

**PER L'ANNULLAMENTO**

**Previa sospensione**

del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2018**,  
pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 83 del 10 aprile 2018  
Suppl. Ordinario n. 17, recante “*Fondo di solidarietà comunale. Definizione  
ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018.*” (**doc. n. 1**)

e per quanto occorrer possa:

- del **Comunicato del 7 maggio 2018 del Ministero dell'Interno** relativo  
all' erogazione dell'acconto del Fondo di Solidarietà Comunale pari al 66 per  
cento dell'importo spettante;

- del **Comunicato del 30 Novembre 2017 del Ministero dell'Interno**  
relativo ai Dati provvisori relativi al Fondo di solidarietà comunale (FSC) per  
l'anno 2018;

- della **nota metodologica del 23 novembre 2017 del Ministero  
dell'Economia e delle Finanze** e concernente rispettivamente le modalità di  
alimentazione e riparto del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2018;

- dell' **Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali il 23 novembre 2017**, ai sensi del comma 451 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016;

- del **Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 16 novembre 2017**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 280 del 30 novembre 2017 – Suppl. Ordinario n. 56, concernente “Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e alla stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario”;

- della **Nota metodologica di neutralizzazione della componente rifiuti del calcolo del fondo di solidarietà comunale 2018 della Commissione tecnica per i fabbisogni standard** approvata nella seduta del **7 novembre 2017**;

- del **Parere favorevole con osservazioni della V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera del 19 ottobre 2017**;

- del **Parere favorevole con osservazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 18 ottobre 2017**;

- del **Parere favorevole con osservazioni della 5ª Commissione Bilancio del Senato in data 18 ottobre 2017**;

- della **Nota metodologica della Commissione tecnica per i fabbisogni standard** concernente la “Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni” approvata nella seduta del **13 settembre 2017**;

- dell' **Intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali** nella seduta del **25 luglio 2017**, ai sensi dell'art. 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge n. 133 del 2014, sullo schema di decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze concernente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario;

- del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 maggio 2017** pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 144 del 23 giugno 2017 – Suppl. Ordinario n. 32, concernente “*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2017*”;

- della **nota metodologica del 19 gennaio 2017 del Ministero dell’Economia e delle Finanze** e concernente rispettivamente le modalità di determinazione e alimentazione del Fondo di Solidarietà Comunale per i comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna per l’anno 2017;

- dell’**Accordo** sancito nella **Conferenza Stato-città e autonomie locali del 19 gennaio 2017** ai sensi del comma 451 dell’art. 1 della legge n. 232 del 2016 sul FSC 2017;

- del **Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze del 2 novembre 2016**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 267 del 15 novembre 2016, concernente la “*Adozione della stima delle capacità fiscali 2017 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del tax gap nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento*”;

- dell’**Intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali** nella seduta **del 20 ottobre 2016** ai sensi dell’art. 43, comma 5-quater, del decreto-legge n. 133 del 2014;

- della **Nota metodologica della Commissione tecnica per i fabbisogni standard** concernente la “*Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni*” approvata nella seduta del **13 settembre 2016**;

- del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 maggio 2016**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 134 del 10 giugno

2016 - Suppl. Ordinario n. 18, recante “*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2016*”;

- del **Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze 13 maggio 2016**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 119 del 23 maggio 2016, concernente “*Integrazione al decreto 11 marzo 2015 e alla nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario*”;

- del **comunicato del 30 marzo 2016 del Ministero dell’Interno** delle cifre spettanti, in modo analitico, ai Comuni sul Fondo di solidarietà comunale;

- della **Relazione del Ministro dell’Economia e delle Finanze alle Camere del 13 maggio 2016** in ordine allo schema di decreto ministeriale recante Adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, nella quale sono state espresse, ai sensi del comma 5-*quater* dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014 le ragioni per le quali il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha inteso conformarsi solo in parte ai pareri della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato;

- del **Parere di nulla osta della 5ª Commissione Bilancio del Senato in data 27 aprile 2016**;

- del **Parere favorevole con osservazioni della V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera del 20 aprile 2016**;

- del **Parere favorevole condizionato e con osservazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 7 aprile 2016;**

- dell'**Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali il 24 marzo 2016**, ai sensi della lettera b) del comma 380-*ter* dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012;

- delle due **note metodologiche del 23 marzo 2016 del Ministero dell'Economia e delle Finanze** e concernenti rispettivamente le modalità di alimentazione a riparto del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2016 ed il riparto dell'incremento di 3.767,45 milioni di euro della dotazione del Fondo in argomento, ai sensi del comma 380-*sexies* dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012;

- dell'**Intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali** nella seduta del **18 febbraio 2016**, ai sensi dell'art. 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge n. 133 del 2014, sullo schema di decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze concernente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario;

- del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2015** che ha determinato per l'anno 2015 gli importi complessivi, le modalità di alimentazione e i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna;

- del **Decreto del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2015**, concernente la *“Determinazione degli importi della maggiore riduzione del Fondo di solidarietà comunale 2015, per complessivi 100 milioni di euro, per i comuni*

*ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario e della regione Siciliana e della regione Sardegna, in applicazione dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78”;*

- dell’**Accordo** sancito nella **Conferenza Stato-città e autonomie locali del 31 marzo 2015** sul FSC 2015;

- del **Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze dell’11 marzo 2015**, mediante il quale è stata adottata la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 68 del 23 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 13;

- del **Decreto del Ministro dell’Interno del 26 febbraio 2015**, che ha provveduto alla determinazione del riparto del contributo alla finanza pubblica a carico dei Comuni, pari complessivamente a 563,4 milioni di euro, per l'anno 2015, ai sensi dell’art. 47, comma 8, d.l. n. 66/2014, con contestuale riduzione in egual misura del Fondo di solidarietà comunale relativo all’anno 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 56 del 9 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 8;

- del **Parere favorevole della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale** sullo schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario, reso in data 25 febbraio 2015;

- dell’**Intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali** nella seduta **del 16 dicembre 2014** sullo schema di decreto ministeriale recante *“Adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario”;*

- del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'1 dicembre 2014** che ha determinato per l'anno 2014 gli importi complessivi, le modalità di alimentazione e i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna;

- della **Nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 7 marzo 2015** concernente la proposta delle modalità di riparto del FSC 2015;

- del **Decreto del Ministro dell'Interno del 3 marzo 2014**, recante "*Determinazione degli importi delle riduzioni del Fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2014, per complessivi 2.500 milioni di euro, per i comuni ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana e della Regione Sardegna, in applicazione dell'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135*", comunicato sul sito del Ministero il 14 luglio 2014 e sulla Gazzetta Ufficiale Sezione Generale n. 164 del 17.07.2014;

- **di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguenziale.**

\*\*\*

## **1. In fatto.**

**1.1.** Il Comune ricorrente - a differenza di altri come, ad esempio, fra i tanti, quelli di Atri e Boscotrecase - è fortemente ed indebitamente penalizzato dal d.P.C.M. del 7 marzo 2018, recante "*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione risorse spettanti per l'anno 2018*" pubblicato sulla G.U. del 10.4.2018, dal momento che: **i)** il Comune presenta un saldo fortemente negativo tra quanto versa al Fondo di solidarietà comunale 2018 (d'ora innanzi **FSC**) e quanto riceve, subendo quindi un consistente effetto di decurtazione rispetto alle risorse prelevate con le proprie imposte municipali; **ii)** la determinazione delle



risorse ad esso assegnate ha seguito criteri erratici, sia per l'oscurità dei criteri di calcolo, sia per l'effetto pluriennale delle misure di taglio (tra cui quelle previste dall'art. 28, comma 7, del decreto-legge n. 201/2011, dall'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, dall'art. 47, comma 8, d.l. n. 66/2014, dall'articolo 1, comma 435, della legge n. 190/2014, dall'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78), sia per i continui cambiamenti avvenuti nei meccanismi di perequazione e nelle basi imponibili (si pensi alla esenzione IMU e TASI stabilita per la "prima casa"); **iii**) il Comune ha potuto conoscere le risorse spettanti solo dopo lo scadere del termine fissato per l'approvazione del proprio bilancio preventivo.

**1.2.** Al fine di inquadrare il processo normativo e amministrativo che ha portato il Comune ricorrente in una situazione di grave difficoltà nel poter correttamente programmare e gestire la propria spesa di investimento e quella relativa all'erogazione dei servizi connessi alle proprie funzioni fondamentali è opportuno ripercorrere i principali passaggi che hanno scandito la caotica evoluzione normativa dei meccanismi di perequazione della fiscalità municipale.

Innanzitutto va precisato che il FSC, che sarebbe finalizzato alla distribuzione di risorse tra i Comuni per assicurare l'esercizio delle attività istituzionali e l'erogazione dei servizi pubblici, è stato istituito dalla l. n. 228 del 2012 (art. 1, comma 380, lett. b), in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, che aveva, invece, **carattere verticale** essendo alimentato da trasferimenti statali.

La lett. b) del comma 380 dell'art. 1 della legge citata stabilisce, infatti, che il Fondo sia alimentato con una quota dell'Imposta municipale propria (assumendo quindi **carattere orizzontale**), di spettanza dei Comuni, definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e

delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato - città ed autonomie locali.

**1.3.** Nell'anno 2015 è stato poi applicato per la prima volta il criterio di riparto del FSC previsto dal comma 380-*quater* dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, basato sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali; la percentuale di accantonamento e di redistribuzione della dotazione del FSC sulla base del criterio in parola è stata definita, per quell'anno, nel 20%, a norma dell'art. 1, comma 459, della legge n. 190 del 2014.

Per l'anno 2015 sono stati (tardivamente e illegittimamente – cfr. Consiglio di Stato sentt nn. 02200/2018, 02201/2018 e 02203/2018 (**doc. n. 2**) ) emanati il Decreto del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2015 (con il quale è stata effettuata la determinazione degli importi della maggiore riduzione del FSC 2015, per complessivi 100 milioni di euro, per i Comuni ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario e della regione Siciliana e della regione Sardegna, in applicazione dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78) e il d.P.C.M. del 10 settembre 2015 (che presuppone il decreto da ultimo citato).

**1.4.** Con la Legge di stabilità per il 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208) sono state disposte varie esenzioni (art. 1, commi da 10 a 16, 53 e 54) in relazione ad IMU e TASI, in particolare sulle abitazioni principali, e di conseguenza è stato disposto un trasferimento compensativo (art. 1, comma 17, che ha modificato l'art. 1, commi 380-*ter*, lett. a), b), d) e 380-*quater* dell'art. 1, l. n. 228/2012, nonché introdotto al medesimo articolo i commi 380-*sexies*, 380-*septies*, 380-*octies*) a ristoro dei Comuni per il minor gettito derivante dalle suddette modifiche.

Il comma 380-*septies* dell'art. 1 della l. n. 228/2012 (introdotto dall'art. 1, comma 17, lett. f) della Legge di stabilità 2016), ha previsto che, “[a] decorrere

*dall'anno 2016 l'ammontare del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-ter, al netto degli importi erogati ai sensi del comma 380-sexies, per ciascun comune: (omissis); b) delle regioni a statuto ordinario non ripartito secondo i criteri di cui al comma 380-quater è determinato in modo tale da garantire proporzionalmente la dotazione netta del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015”.*

La stessa Legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 17, lett. e), inoltre, ha modificato anche l'art. 1, comma 380-quater della legge n. 228 del 2012, prevedendo: “[c]on riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, il 20 per cento per l'anno 2015, il 30 per cento per l'anno 2016, il 40 per cento per l'anno 2017 e il 55 per cento per l'anno 2018 dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-ter è accantonato per essere redistribuito, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla lettera b) del medesimo comma 380-ter, tra i comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Per l'anno 2016, sono assunti a riferimento i fabbisogni standard approvati dalla predetta Commissione entro il 31 marzo 2016”.

In questo modo la percentuale del FSC da ripartire sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard è stata elevata, per il 2016, al 30% e avrebbe dovuto essere stabilita nella misura del 55% nell'anno 2018.

**1.5.** Successivamente con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) è stata poi nuovamente parzialmente modificata la disciplina in vigore fino all'anno precedente e si è stabilito, con l'art. 1, comma 448, che a decorrere dall'anno 2018, la dotazione del FSC, al netto dell'eventuale quota dell'IMU di spettanza dei comuni connessa alla regolazione dei rapporti finanziari ammonta

a euro 6.208.184.364,87, di cui 2.768.800.000 assicurata attraverso una quota dell'IMU, di spettanza dei comuni, di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 (mantenendo quindi il carattere orizzontale del FSC), eventualmente variata della quota derivante dalla regolazione dei rapporti finanziari connessi con la metodologia di riparto tra i comuni interessati del FSC stesso.

L'art. 1, commi 449 e 450 della legge n. 232 del 2016, ha quindi ridisciplinato le modalità di alimentazione del FSC introducendo diversi correttivi (al fine di limitare gli effetti della progressiva convergenza perequativa verso i fabbisogni standard) e tale disposizione è stata successivamente nuovamente modificata dalla legge di bilancio 2018 (art.1, comma 884, della legge n. 205 del 2017) prevedendo che la quota da ripartire in base ai fabbisogni standard e le capacità fiscali sia determinata nella misura del *“45 per cento per l'anno 2018”* e quindi non più in quella originariamente prevista del 55%.

In ogni caso, l'art. 1, comma 451, della legge n. 232 del 2016 continua a prevedere che i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale sono stabiliti, previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali da adottare entro il 15 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento, con d.P.C.M. da emanare, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento. Esso prevede, inoltre, che in caso di mancato accordo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al periodo precedente sia, comunque, emanato entro il 15 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Il suddetto Accordo è stato sancito in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali solo in data 23 novembre 2017 e il d.P.C.M. è stato emanato solo in data 7 marzo 2018 e pubblicato sulla G.U. solo in data 10 aprile 2018.

In questo modo non solo il suddetto d.P.C.M. **è stato adottato circa ben cinque mesi dopo il termine previsto per legge** (15 ottobre 2017), ma è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – e quindi reso ufficialmente noto al Comune ricorrente – solo il 10 aprile 2018 e quindi **dopo la scadenza del termine (prorogato per ben due volte) previsto per l’approvazione del bilancio preventivo** (fissato nella data del 31 marzo 2018 dal decreto del Ministero dell’Interno del 9 febbraio 2018).

\*\*\*

Stante quanto sopra, il Comune ricorrente, come risulta dalla tabella allegata (cfr. **doc. n. 3**), presenta in relazione all’anno 2018, al netto del ristoro derivante dalla soppressione dell’IMU e della TASI sulla abitazione principale (che costituiscono una semplice partita di giro), un saldo altamente negativo del FSC 2018, calcolato sulla base della scheda ministeriale del Comune (visibile in <http://finanzalocale.interno.gov.it/apps/floc.php/in/cod/33>) sottraendo dalla voce D3 (importo del F.S.C. 2018 definitivo) la quota C5 (Quota F.S.C. 2018 derivante da ristoro minori introiti I.M.U. e T.A.S.I.) e la quota A1 (Quota IMU 2018 di ciascun Comune per alimentare il F.S.C. 2018): in tal modo lasciando emergere come dal FSC 2018 il Comune ricorrente non solo non riceva alcunché, ma sia chiamato a una pesante contribuzione aggiuntiva, che si concretizza in un prelievo aggiuntivo sulla propria IMU, ulteriore rispetto alla quota standard dell’IMU versata al FSC medesimo.

\*\*\*

### **DIRITTO**

**1) Violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost.; dell’art. 1, comma 451 della l. n. 232/2016; degli artt. 149, comma 2; 151 e 162 del d.lgs. n. 267/2000; dell’art. 1 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per manifesta**

**irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità, del buon andamento della Pubblica amministrazione, disparità di trattamento e carenza di istruttoria. In subordine, illegittimità in via derivata in ragione della incostituzionalità dell'art. 1, comma 380, lett. b) della l. n. 228/2012 per violazione degli artt. 3, 97 e 119, III comma, Cost.;**

1.1. Il d.P.C.M. del 7 marzo 2018 è affetto dal medesimo vizio che ha condotto all'annullamento del d.P.C.M. relativo al Fondo di solidarietà comunale 2015 da parte di diverse pronunce di questo Ecc.mo TAR Lazio (con le sentenze gemelle nn. 2553/2017, 2552/2017 e 2554/2017) poi confermate dal Consiglio di Stato con le pronunce nn. 02200/2018, 02201/2018 e 02203/2018.

Si tratta infatti di una vicenda esattamente speculare, dal momento che il d.P.C.M. sul FSC 2018, a causa dell'inerzia delle autorità preposte, **non solo è stato adottato ben oltre il termine stabilito dalla legge per la sua emanazione** (circa cinque mesi dopo) ma soprattutto la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale - coincidente con il momento in cui il provvedimento è portato a conoscenza delle amministrazioni locali - è avvenuta il 10 aprile 2018, cioè **dopo che era ormai scaduto il termine per l'approvazione del bilancio di previsione da parte del Comune**, fissato al 31 marzo 2018 dal Decreto del Ministero dell'Interno del 9 febbraio 2018.

L'art. 1, comma 451, della l. n. 232/2016 dispone, infatti, che il d.P.C.M. che annualmente definisce i criteri di alimentazione e riparto del Fondo deve essere emanato *“entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento”* e ancora prima l'art. 1, comma 380 ter, della l. n. 228/2012 - come modificato dall'art. 1, comma 17, lett. d), della l. n. 208/2015 - stabiliva che il d.P.C.M. per l'anno 2017 e per gli anni successivi avrebbe dovuto essere emanato entro il 30 novembre dell'anno precedente.

Per effetto della violazione del suddetto termine, l'effetto concreto nel 2018 per ogni singolo Comune dei tagli pluriennali praticati sul FSC - rispettivamente dalle disposizioni di cui, principalmente, agli artt. 28, comma 7, del decreto-legge n. 201/2011; 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, 47, comma 8, del decreto-legge n. 66/2014; 1, comma 435, della legge n. 190/2014; 7, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 - che hanno impattato, ancora nel 2018, le risorse comunali per oltre otto miliardi di euro (così Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della ragioneria generale dello stato. Relazione per la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. *Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali*, Roma, 15 febbraio 2018, **doc. n. 4**) - è stato reso ufficialmente noto al Comune ricorrente, come detto, **solo circa cinque mesi dopo il termine stabilito per legge e in ogni caso solo dopo che era ormai scaduto il termine per l'approvazione del bilancio di previsione.**

Il mancato rispetto dei suddetti termini comporta la violazione dei principi e delle norme richiamati in epigrafe e ciò è ancora più grave in considerazione della violazione del principio dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) fondata sulla "*certezza delle risorse disponibili*", peraltro espressamente garantita dall'art. 149, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 e implicitamente riconosciuta dagli artt.151 ("*Gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione*") e 162 del medesimo Tuel ("*Gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario riferito ad almeno un triennio*").

**1.2.** E' quindi opportuno ricordare che il TAR LAZIO (sez. I) con le sopra citate sentenze ha affermato la necessità che "*tutti gli interventi che producono una riduzione di trasferimenti agli enti locali avvengano in tempo utile per*

*essere considerati nei bilanci di previsione, così da non compromettere l'autonomia finanziaria degli enti locali che ne vengano colpiti”.*

Nello specifico, infatti, la sentenza del TAR ha ricordato che secondo la Corte costituzionale *“un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione (sentenza 6 giugno 2016, n. 129)”.*

Ha quindi precisato che *“nel caso in esame non è controverso che il provvedimento gravato è stato approvato circa nove mesi più tardi rispetto al termine stabilito dalla legge e a meno di quattro mesi dalla chiusura del corrispondente esercizio finanziario”.*

Ha poi concluso che da *“tale sfasatura temporale deriva sicuramente l'illegittimità del d.P.C.M. E, infatti, anche a non voler accedere alla tesi della perentorietà del termine fissato dal comma 380-ter in parola – tesi che sembra imporsi, al di là del tenore letterale della norma, in una necessaria lettura costituzionalmente orientata della stessa, come suggerita dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale – appare in ogni caso evidente come l'intervenuta adozione dell'atto a esercizio finanziario avanzato determini una sicura lesione dell'autonomia finanziaria dei comuni, come disegnata dall'art. 119 della Costituzione, alla quale, come rappresentato da parte ricorrente, è connaturato il principio di certezza delle risorse disponibili”.*

Il TAR ha quindi disposto l'annullamento del d.P.C.M. relativo al FSC 2015 e il Decreto del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2015.



**1.3.** Il Consiglio di Stato con le sentenze gemelle nn. 02200/2018, 02201/2018 e 02203/2018 ha poi respinto il ricorso delle amministrazioni centrali avverso le citate sentenze, a sua volta riaffermando il principio per cui *“un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell’esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell’autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione.”*

Le sentenze, peraltro, hanno corroborato tale principio richiamando anche altre recenti pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 184/2016 e n. 247 del 2017), inerenti il valore del bilancio degli enti territoriali come un *“bene pubblico”*, in quanto funzionale a sintetizzare e rendere certe le *“scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”*.

Muovendo da tale punto di partenza, le sentenze hanno poi rilevato che *“il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale sono state definite e ripartite le risorse destinate al Fondo di solidarietà comunale per l’anno 2015 è stato emanato soltanto il 10 settembre 2015, e quindi circa nove mesi più tardi rispetto al termine stabilito dalla legge, a meno di quattro mesi dalla chiusura*

*del corrispondente esercizio finanziario, e ben successivamente al termine fissato per la predisposizione dei bilanci delle amministrazioni comunali*” (art. 380 ter primo capoverso, lettera b), della legge n. 228/2012 che allora fissava tale termine al 31 dicembre 2014).

In considerazione dell’incipit dell’art.119 della Costituzione (“*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa*”) le sentenze hanno quindi ritenuto che “*l’atto amministrativo impugnato compromettesse tale autonomia (declinata secondo l’insegnamento della Corte Costituzionale*” in quanto “*la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione*”.

Sono state quindi radicalmente disattese le censure proposte dalle Amministrazioni ricorrenti, anche sulla base della considerazione che il d.P.C.M. sul FSC **2015 non era stato emesso** “**alla data ultima del 30 luglio 2015 (in cui i comuni avrebbero dovuto necessariamente predisporre i bilanci di previsione)**” (enfasi ns.).

Da tale circostanza il Consiglio di Stato ha ricavato l’evidente vizio del d.P.C.M. medesimo, “*ed il vulnus rappresentato dall’essere stato emesso in una data successiva rispetto a quella (predisposizione dei bilanci) in cui i comuni avrebbero dovuto conoscere le proprie rispettive dotazioni al fine di conoscere di quali risorse disponessero; per tale via, risulta essere stata consumata la lesione alla prescrizione primaria di cui all’art. 119 della Costituzione (ed ai corollari di tale disposizione siccome sintetizzati nelle decisioni della Corte Costituzionale in precedenza richiamate)*”.

Le sentenze hanno quindi disatteso anche la censura delle appellanti amministrazioni secondo cui i dati destinati ad essere contenuti nel d.P.C.M.

erano da tempo a disposizione degli enti locali tramite i comunicati del Ministero dell'Interno. Le sentenze hanno, infatti, evidenziato, tra l'altro, i) *“la acuta obiezione della parte appellata, che sottolinea come la tesi della difesa erariale ove accolta, implicherebbe la sostanziale “inutilità” del d.P.C.M., che invece, secondo il dettato normativo primario costituisce l'atto conclusivo del procedimento”*; ii) la circostanza che non si spiegherebbe, *“se fosse corretta la tesi della difesa erariale, il Legislatore avrebbe sentito l'esigenza di prevedere il medesimo quale atto conclusivo”*; iii) la ulteriore circostanza per cui *“del pari incontestato è rimasto il rilievo della parte appellata secondo cui l'accordo raggiunto in Conferenza riguardasse “criteri” e non specifiche cifre, di guisa che a queste ultime si sarebbe potuti giungere soltanto attraverso complessi calcoli”*.

Il Consiglio di Stato ha quindi respinto l'appello delle Amministrazioni centrali *“dovendosi ribadire la condivisibilità della tesi affermata in primo grado secondo la quale l'intervenuta adozione del d.P.C.M. ad esercizio finanziario avanzato e successivamente al termine ultimo fissato per legge per la predisposizione del bilancio determini una sicura lesione dell'autonomia finanziaria dei comuni, come disegnata dall'art. 119 della Costituzione, alla quale è connaturato il principio di certezza delle risorse disponibili”*.

Le sentenze del Consiglio di Stato hanno, peraltro, anche precisato *“che l'annullamento del d.P.C.M. impugnato, avendo il decreto natura di atto amministrativo generale con struttura scindibile, produce effetti erga omnes, ma, secondo i consolidati principi processuali amministrativi, ciò avviene in proporzione e nei limiti dell'interesse azionato con il ricorso ed unicamente con riferimento alla posizione delle parti originarie ricorrenti, che è certamente scindibile da quelle degli altri comuni: discende da ciò che, stante la*

*immodificabilità dello stanziamento complessivo contenuto nel Fondo predetto, dall'annullamento del medesimo per quanto di ragione discende la restituzione delle riduzioni non dovute nei confronti delle parti originarie ricorrenti, da operarsi solo entro i predetti limiti, e da effettuarsi nell'ambito del fondo con corrispondente riduzione di altri capitoli o, se del caso, con proporzionale riduzione dei versamenti ai comuni che presentano saldi attivi”.*

**1.4.** A differenza quindi di quanto avvenuto in relazione al d.P.C.M. relativo al FSC 2017, **che in ogni caso era stato pubblicato prima della scadenza del termine per l'approvazione dei bilanci preventivi** (in data 25.5.2017 era stato, infatti, emanato il d.P.C.M. relativo al Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2017, poi pubblicato il 23.6.2017 sulla G.U. mentre il termine per l'approvazione dei bilanci preventivi era fissato in data 30 giugno 2017), il d.P.C.M. recante la determinazione e il riparto del FSC 2018 è stato emanato, a causa dell'inerzia delle autorità preposte, i) circa cinque mesi dopo il termine stabilito per legge (fissato al 31 ottobre 2017 dall'art. 1, comma 451, della l. n. 232/2016) e ii) oltre la scadenza del termine per l'approvazione dei bilanci preventivi (fissato al 31 marzo 2018 dal Decreto del Ministero dell'Interno del 9 febbraio 2018), così determinando l'insorgere **di una fattispecie, come detto, del tutto analoga a quella considerata nelle richiamate sentenze di questo Ecc.mo TAR e del Consiglio di Stato.**

E' risultata così chiaramente violata l'autonomia finanziaria comunale riconosciuta dall'art. 119 Cost., - nonché i principi di ragionevolezza e quello del buon andamento della pubblica amministrazione - che implica, invece, in ossequio all'implicito e fondamentale "*principio di certezza delle risorse disponibili*", che i Comuni debbano conoscere con certezza e in tempo utile le risorse di cui dispongono al fine della predisposizione degli atti contabili

fondamentali e, in specie, del bilancio preventivo, che è il documento finanziario programmatico indispensabile per il concreto funzionamento di un Comune. In tale documento l'ente locale, sulla base delle previsioni di entrata, definisce le proprie spese, correnti e di investimento. E' ovvio che se i Comuni sono messi a conoscenza delle risorse da versare al FSC 2018 - il cd. saldo negativo di cui al **doc. n. 3 - solo dopo la scadenza del termine ultimo per l'approvazione del bilancio preventivo, l'esercizio dell'autonomia finanziaria ne risulta irrimediabilmente compromesso.** Proprio per tale ragione le ricordate disposizioni legislative stabiliscono che il d.P.C.M. relativo al FSC debba essere adottato nell'anno precedente a quello di riferimento o quanto meno entro un tempo ragionevolmente anteriore rispetto al termine fissato per l'approvazione del bilancio di previsione.

Al contrario, la sua pubblicazione oltre tale termine, come avvenuto in relazione all'impugnato d.P.C.M. 7 marzo 2018, non può che determinarne l'illegittimità.

**1.5.** In via subordinata, qualora questo Ecc.mo Tribunale non ritenesse di dovere annullare, per quest'ultimo specifico motivo, il decreto impugnato, dovrebbe - a sommosso, ma fermo, avviso del ricorrente - sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale **dell'art. 1, comma 380, lett. b), della l. n. 228/2012**, nella parte in cui, in violazione degli artt. 3, 97 e 119, III comma, Cost., si struttura come un **fondo perequativo orizzontale** (*“alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni”*): così recita l'art. 1, comma 380, lett. b), senza prevedere alcuna considerazione dell'effetto distorsivo, per cui il Comune ricorrente, come conseguenza del carattere orizzontale del FSC, subisce una doppia decurtazione delle risorse relative all'IMU riscossa sul proprio territorio: ovvero contribuisce non solo con la quota

standard ad alimentare il FSC, ma anche con la successiva decurtazione in sede di riparto del FSC medesimo, come dimostrato dal **doc. n. 3**.

La rilevanza della questione è indubbia dato gli effetti che una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe sul riparto del FSC 2018. Va soprattutto rilevato, a rafforzare la non manifesta infondatezza della questione, che la Corte costituzionale in diverse occasioni ha sottolineato (specificando quindi la volontà del legislatore) la “*scelta legislativa di perequazione “verticale” effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)*” (Corte costituzionale, sentt. nn. 176 del 2012, p.to 4 del *Considerato in diritto*, e 43 del 2013, p.to 4.2.1 del *Considerato in diritto*). Seri dubbi di costituzionalità possono quindi essere legittimamente avanzati su un meccanismo perequativo che, assumendo carattere **totalmente orizzontale** – in quanto non più finanziato con risorse statali e quindi privo dell’elemento della “verticalità” - **produce, l’effetto descritto**.

**2) Illegittimità in via derivata in ragione della illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 380, lett. f), della legge n. 228/2012 per violazione dell’art. 119 Cost.**

I profili di illegittimità costituzionale non si esauriscono in quanto sinora dedotto. Il d.P.C.M. 7 marzo 2018, infatti, è stato emanato in applicazione anche dell’art. 1, comma 380, lett. f), l. n. 228/2012, che dispone: “*f) è riservato allo Stato il gettito dell’imposta municipale propria di cui all’articolo 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, del citato articolo 13;*”.

Al FSC, infatti, non affluisce il gettito dell'IMU sui capannoni ad uso produttivo, dal momento che questo viene incamerato dal bilancio statale, nonostante l'imposta sia denominata "municipale" e sia qualificabile come un tributo proprio comunale, seppure di carattere derivato. La riserva allo Stato del gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D determina una entrata per l'Erario di oltre tre miliardi di euro<sup>1</sup>.

E' noto che l'art. 119 Cost. stabilisce, al comma III, che gli enti territoriali **"dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio"**. Se da un lato il dettato costituzionale contempla, dunque, **la compartecipazione a tributi erariali da parte di Comuni e altri enti territoriali non prevede il contrario: non è infatti in alcun modo contemplata la compartecipazione dello Stato su un tributo locale, né esiste in nessun sistema al mondo un'ipotesi del genere.**

Si tratta di **una radicale alterazione dei principi fondamentali del federalismo fiscale**: stabilire che una rilevante quota del gettito dell'IMU sia assorbita dallo Stato significa, infatti, alterare radicalmente la *ratio* di quella che risulta essere la principale imposta municipale, con conseguente *vulnus* alla Costituzione. Questo in quanto le amministrazioni comunali continuano "a mettere la faccia" di fronte agli elettori con la esazione dell'imposta (che continua a chiamarsi "Municipale"), ma gli elettori non vedono nessun miglioramento nei servizi municipali, perché il Comune non riceve alcuna risorsa aggiuntiva: il maggior gettito, infatti, viene incassato dallo Stato. Si tratta di un assetto che rappresenta la contraddizione di ogni logica costituzionale della autonomia locale. **Si genera addirittura un federalismo fiscale al contrario:** se la sua *ratio* è infatti responsabilizzare i livelli locali, in questo modo si realizza

---

<sup>1</sup> IFEL, *Nota su problematica Tasi/Imu e riassetto entrate*, 24 settembre 2015, pag. 4.

invece un processo che non solo non raggiunge questo risultato, ma determina una sostanziale deresponsabilizzazione dello Stato in ordine alle risorse prelevate dal (e al) Comune.

Ne deriva la illegittimità in via derivata del d.P.C.M. 7 marzo 2018 - e per quanto di ragione degli impugnati atti presupposti, connessi o consequenziali - per i motivi indicati in epigrafe.

Si richiede pertanto a codesto Ecc.mo Tribunale che voglia sollevare la questione di costituzionalità, per violazione dell'art. 119 Cost., dell'art. 1, comma 380, lett. f), l. n. 228/2012, la cui rilevanza è fuor dubbio nel caso di specie, dal momento che qualora venisse accolta la questione prospettata anche il FSC dovrebbe essere rimodulato di conseguenza.

### **ISTANZA DI SOSPENSIVA**

Del *fumus* si è detto.

Il *periculum* è insito nell'estrema delicatezza degli interessi coinvolti e nella considerevole incidenza del provvedimento impugnato sulle risorse comunali, talché la sua applicazione determinerebbe un danno grave ed irreparabile a carico del Comune ricorrente. Anche la Corte dei Conti nella “*Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*” (delibera del 29 dicembre 2014) aveva già chiaramente affermato la insostenibilità dei tagli praticati sul comparto dei Comuni e aveva evidenziato la necessità che “*futuri interventi di contenimento della spesa assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*”.



Ciò non è avvenuto e con i successivi interventi il comparto dei Comuni è stato ulteriormente colpito, fino a subire nel 2018, come documentato nel ricorso, un impatto pari a oltre 8 miliardi di minori assegnazioni.

Soprattutto, in particolare, la distribuzione del FSC 2018 determina per il Comune ricorrente una ingiustificata penalizzazione, con un danno serio ed irreparabile che comporta la ingiustificata compromissione dei servizi essenziali erogati ai cittadini nell'esercizio delle funzioni fondamentali.

Come del resto ha precisato ancora la Corte dei Conti *“il complesso percorso di riequilibrio dei conti pubblici ha impegnato costantemente il comparto degli enti locali in una misura che eccede i limiti di un ragionevole criterio di proporzionalità tra i rapporti di composizione della spesa della Pubblica amministrazione. Tale percorso di risanamento si è espresso sul piano dei vincoli di spesa e dei tagli ai trasferimenti, con riflesso inasprimento della leva fiscale rimessa all'autonoma disponibilità dei livelli di governo locale”*. (Corte dei Conti, nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2015).

\*\*\*\*\*

### **P.Q.M.**

Si chiede che codesto Ecc.mo Tribunale voglia, previo accoglimento dell'istanza cautelare, e previa eventuale rimessione alla Corte costituzionale della proposta questione di legittimità costituzionale del combinato dell'art. 1, comma 380, lett. b) e dell'art. 1, comma 380, lett. f), della legge n. 228/2012 per violazione dell'art. 119 Cost., disporre l'annullamento degli atti impugnati.

Con ogni conseguenza, anche in ordine alle spese e al contributo unificato, che si dichiara versato nella somma di euro 650,00.

I sottoscritti avvocati dichiarano di voler ricevere le comunicazioni di segreteria al numero di telefax 06/80691983 e agli indirizzi di posta elettronica certificata lucaantonini@pec.ordineavvocatitreviso.it e federicascafarelli@ordineavvocatiroma.org.

Treviso-Isernia -Roma, lì 7 giugno 2018.

Prof. Avv. Luca Antonini    Avv. Giacomo Quarneti    Alessandra Carlomagno