

**SUNTO RICORSO**  
**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO**  
**ROMA**  
**SEZ.I n. 8004/2018 R.G.**

Con ricorso rubricato al T.a.r. Lazio, Roma, Sez. I, al n. **8004/2018** r.r. proposto dal **COMUNE DI SORRENTO** (C.F. 82001030632), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Treviso (lucaantonini@pec.ordineavvocatitreviso.it) – il quale, come verrà *infra* detto, ha provveduto a chiedere la cancellazione dall'albo degli Avvocati di Treviso a seguito della nomina a Giudice della Corte Costituzionale – dall'Avv. Giacomo Quarneri (C.F. QRNGCM77L07E730G) del Foro di Padova (giacomo.quarneri@ordineavvocatipadova.it) e dall'avv. Alessandra Carlomagno (CRLLSN69R50A080G) del foro di Isernia (avvocatoalessandracarlomagno@pec.giuffre.it), e con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Federica Scafarelli (C.F. SCFFRC70S46F839I) del Foro di Roma, in Roma, Via Borsi n. 4, 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 del **COMUNE DI ATRI** (C.F. 00076610674), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e del **COMUNE DI BOSCOTRECASE** (C.F. 82007750639), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, è stato chiesto 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.” 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 5<sup>a</sup> 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 5<sup>a</sup> 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 consequenziale.

Il ricorso è stato proposto sulla base dei seguenti

#### **MOTIVI**

**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 dell'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



sommesso, 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 partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro**

---

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

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 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.

\* \* \*

Unitamente al ricorso veniva proposta istanza cautelare di sospensione. Con detta istanza di sospensione si richiamava, quanto al *fumus*, quanto detto nei motivi di impugnazione. Quanto al *periculum* si asseriva che 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).

\* \* \*

Le conclusioni del ricorso sono le seguenti: 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.

\* \* \*

In data 23.07.2018, a seguito dell'intervenuta elezione del Prof. Luca Antonini – il quale aveva inizialmente patrocinato a favore di parte ricorrente - a Giudice della Corte costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune in data 19 luglio 2018 e dell'imminente giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica fissato per il 26 luglio 2018, è stata depositata dichiarazione con la quale il Prof. Luca Antonini ha dato atto dell'avvenuta cancellazione dall'Albo degli Avvocati di Treviso.

Nel corso del giudizio – nel quale si è svolta l'udienza in camera di consiglio del 1.08.2018 di trattazione dell'istanza cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati – si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dell'Interno, la Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali e la Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard con l'Avvocatura Generale dello Stato.

Con l'ordinanza n. 8817/2018 del 6 agosto 2108, il T.a.r. Lazio, Roma, Sez. I, ha disposto che *“ritenuto che il ricorso debba essere notificato a tutti i controinteressati, da individuarsi nei comuni italiani che compaiono negli allegati del d.P.C.M. impugnato, e che, in considerazione dell'elevato numero degli stessi, il Collegio ritiene di poter autorizzare l'adempimento mediante pubblicazione sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri della presente ordinanza, del sunto del ricorso introduttivo e dell'elenco nominativo dei controinteressati, ai sensi dell'art. 52, comma 2, c.p.a.”*.

Con detta ordinanza il Collegio ha disposto che *“ritenuto che, a tal fine, il ricorrente dovrà provvedere entro il termine decadenziale di 30 (trenta) giorni, decorrente dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente ordinanza, inoltrando, eventualmente anche a mezzo PEC, apposita richiesta*

*all'Amministrazione resistente, fornendo alla stessa copia informatica del ricorso introduttivo e della presente ordinanza”.*

*Con tale ordinanza è stato inoltre dato atto e disposto che “Ritenuto che, alla odierna camera di consiglio, il difensore del Comune ricorrente non ha insistito sulla domanda cautelare, sollecitando la trattazione di merito; Ritenuto che, prendendo atto di tale dichiarazione e atteso l'alto numero di Comuni ricorrenti e, quindi, di contenziosi analoghi, la fissazione dell'udienza di merito sarà effettuata all'esito dell'avvenuta integrazione con le modalità sopra indicate, mediante specifico provvedimento presidenziale”.*

L'elenco nominativo dei “comuni italiani che compaiono negli allegati del d.P.C.M. impugnato” ovvero del d.P.C.M. del 7 marzo 2018 impugnato viene riportato come da allegati.

Padova-Roma, 23.08.2018

Avv. Giacomo Quarneti

Avv. Alessandra Carlomagno