

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

AL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

TRASPOSIZIONE IN SEDE GIURISDIZIONALE DEL RICORSO STRAORDINARIO AL PRESEDENTE DELLA REPUBBLICA

per **COMUNE DI ACRI** (C.F. 00388670788), in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso nel presente giudizio giusta procura speciale resa in calce al ricorso introduttivo del 29.04.2019, congiuntamente ed anche disgiuntamente, dal prof. Avv. Ettore Jorio (c.f. JRO TTR 51C29 F839H – ettorejorio@legalmail.it) e dall'avvocato Federico Jorio (C.F. JROFRC78R29D086R pec studiojorio@legalmail.it), presso lo studio del quale, sito in Roma al Viale Parioli n. 72 elegge domicilio.

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*
- e nei confronti di
- **COMUNE DI ATRI** (C.F. 00076610674), in persona del legale rappresentante *pro tempore*

PREMESSO

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

- Che con ricorso straordinario al Capo dello Stato ritualmente notificato in data 16.05.2019, l'odierno ricorrente ha adito il Presidente della Repubblica al fine di ottenere per **l'annullamento previa sospensione** del provvedimento maturatosi per *silentium* per effetto della previsione contenuta nella legge n. 145/2018, all'art. 1 comma 921, che ha inteso confermare per l'anno 2019 il riparto del Fondo di solidarietà comunale di cui all'art. 1, comma 380, lettera b) della legge 24 dicembre 2012 n. 228, approvato per l'anno 2018 mediante il **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 di ogni altro atto ad esso presupposto, conseguente e consequenziale.
- Che con atto di opposizione ex art.10 del DPR n.1199/71 notificato in data 18.07.19 la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno nonché il Ministero dell'Economia e delle Finanze tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato ha chiesto che il ricorso sia deciso in sede giurisdizionale.

Con il presente atto il COMUNE DI ACRI in persona del Sindaco p.t, come sopra rappresentato e difeso, si riporta al ricorso introduttivo a tutte le deduzioni in fatto e in diritto così come articolate e contestualmente si costituisce innanzi a TAR Lazio, riportandosi al ricorso straordinario, che di seguito si trascrive:

“ECC.MO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

RICORSO AL CAPO DELLO STATO

RICORSO

per COMUNE DI ACRI (C.F. 00388670788), in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso nel presente giudizio giusta procura speciale resa in calce al presente atto, congiuntamente ed anche disgiuntamente, dal prof. Avv. Ettore Jorio

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

(c.f. JRO TTR 51C29 F839H – ettorejorio@legalmail.it) e dall'avvocato Federico Jorio (C.F. JROFRC78R29D086R pec studiojorio@legalmail.it), presso lo studio del quale, sito in Roma al Viale Parioli n. 72 elegge domicilio.

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

e nei confronti di

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

PER L'ANNULLAMENTO

Previa sospensione

del provvedimento maturatosi per silentium per effetto della previsione contenuta nella legge n. 145/2018, all'art. 1 comma 921, che ha inteso confermare per l'anno 2019 il riparto del Fondo di solidarietà comunale di cui all'art. 1, comma 380, lettera b) della legge 24 dicembre 2012 n. 228, approvato per l'anno 2018 mediante il **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 di ogni altro atto ad esso presupposto, conseguente e consequenziale.

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

1. In fatto.

1.1. Il Comune ricorrente è stato 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, al netto del ristoro derivante dalla soppressione dell’IMU e della TASI sulla abitazione principale (che costituiscono una semplice partita di giro), 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 errati, 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. Siffatta penalizzazione perdura per effetto del provvedimento confermativo di riparto avvenuto con la legge 145/2018, al cui art. 1 comma 921, per l’anno 2019 sono stati confermati i criteri di riparto per l’anno precedente.

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

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

ripercorrere i principali passaggi che hanno scandito la caotica evoluzione normativa dei meccanismi di perequazione della fiscalità municipale.

*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).*

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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”.

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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).

Ad analogo ritardo è pervenuto il riparto relativo all'esercizio 2019, che a differenza che per gli anni passati ha trovato una sua fattiva legittimazione nella legge n. 145/2018, al cui comma 921, dell'art. 1 è stato soltanto previsto l'applicazione del meccanismo di riparto utilizzato per il 2018.

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.;

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

1.1. Il provvedimento venutosi a consolidare per silentium, per effetto della previsione di cui al comma 921 dell'art. 1 L. 145/2018, confermativo del riparto effettuato con 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 del 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.

*L'identità del riparto del FSC previsto ex lege per il 2019 rispetto a quello stabilito nel DPCM del 7 marzo 2018 impone una serie di riflessioni analoghe a quelle già mosse processualmente in altri separati giudizi ancora pendenti dinnanzi il TAR del Lazio. Sebbene la sua approvazione sia stata posta in essere con provvedimento di rango legislativo, lo stesso è stato assunto **oltre il termine stabilito dalla legge per la sua emanazione.***

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. Nel caso di specie, non solo il legislatore ha inteso agire mediante una legge dello stato, ma lo ha fatto ben oltre il termine di cui alle richiamate disposizione, finendo così per ledere l'autonomia finanziaria del comune ricorrente.

Per effetto della violazione del suddetto termine, l'effetto concreto nel 2019 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

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

*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 2019, 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, senza che per l'anno di riferimento venisse emanato il relativo DPCM, soltanto il 31 dicembre 2018, data di approvazione della legge 145/2018.*

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

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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. Per le medesime motivazione, è suscettibile di essere annullato il provvedimento maturatosi per silentium relativo all’esercizio 2019.

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

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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 dalla Amministrazione ricorrente, 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 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

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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 della Amministrazione centrale “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 causa del ritardo con il quale l’amministrazione centrale ha inteso procedere alla approvazione del riparto del FSC relativamente all’anno 2019, è risultata 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

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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 2019 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 Capo dello Stato non ritenesse di dovere annullare, per quest'ultimo specifico motivo, il decreto impugnato, dovrebbe 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*

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

ad alimentare il FSC, ma anche con la successiva decurtazione in sede di riparto del FSC medesimo.

*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 provvedimento maturatosi per silentium di riparto del FSC relativo all’anno 2019 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;”.

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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 euro¹.

*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 invece un processo che non solo non raggiunge*

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

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

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 cautelare

Sull'esistenza del fumus boni iuris si è ampiamente argomentato e pertanto ci si riporta a quanto dedotto nel presente libello introduttivo.

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.

Studio Jorio

Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it

Soprattutto, in particolare, la distribuzione del FSC 2019 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).

Alla luce di quanto, rilevato, dedotto ed eccepito, il Comune ricorrente, in persona del Sindaco legale rappresentante p.t. così

conclude

Voglia l'On.le Capo dello Stato adito, rigettata ogni altra contrari istanza, 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 per le motivazioni rappresentate nel presnete ricorso.

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

Con ogni salvezza.

Cosenza/Roma, 29 aprile 2019

Prof. Avv. Ettore Jorio

Avv. Federico Jorio"

P.Q.M.

Studio Jorio

*Via Misasi n. 80/D - 87100 Cosenza
Tel. 0984.76531/74995 - fax. 0984.790288
studiojorio@legalmail.it*

Si chiede che il TAR Lazio Voglia accogliere il ricorso, con vittoria di spese, diritti e onorari di lite.

Salvis Juribus.

Cosenza – Roma, lì 18.07.2019

Prof. avv. Ettore Jorio

avv. Federico Jorio