

**AVVISO DI NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI MEDIANTE
PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB DELLE AMMINISTRAZIONI RESISTENTI
NEL RICORSO R.G. 8182/2018**

pendente dinanzi a

T.A.R. Lazio - Sede di Roma - Sezione Prima

Udienza Pubblica del 06.05.2020

RG. n. 8182/2018

Si rende noto che, nell'ambito del procedimento sopra indicato, con Decreto Presidenziale pubblicato il 27.01.2020, il Tar Lazio-Roma ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i Comuni controinteressati "come indicati negli allegati al Comunicato del Ministero dell'Interno oggetto d'impugnazione" attraverso la notifica per pubblici proclami da svolgersi mediante pubblicazione sul sito Internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri del predetto provvedimento, dell'elenco nominativo dei controinteressati e di un sunto del ricorso introduttivo indicato in epigrafe.

A quest'ultimo proposito, in esecuzione della richiamata ordinanza, il Ricorrente **Comune di Genova** con il Prof. Avv. Lorenzo Cuocolo riporta quanto segue:

1) Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede e numero di registro generale del procedimento:

T.A.R. LAZIO-ROMA - SEZIONE PRIMA; R.G. N. 8182/20.

2) Nominativo della parte ricorrente ed Amministrazione intimata:

- **Per:** Comune di Genova, in persona del sindaco *pro tempore*, con il Prof. Avv. Lorenzo Cuocolo;
- **Contro:** Presidente del Consiglio dei Ministri; presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri e legale rappresentante *pro tempore*; Ministero dell'Interno, in persona del Ministro e legale rappresentate *pro tempore*, tutti con l'Avvocatura Generale dello Stato;

3) Estremi del provvedimento impugnato:

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2018, pubblicato in G.U. – serie ordinaria – n. 83 del 10 aprile 2018, recante "Fondo Di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018".

4) Richieste formulate:

- Annullamento degli atti impugnati

- nonché annullamento di ogni atto preparatorio, presupposto, consequenziale, anche non conosciuto, e connesso.

5) Premesse al ricorso introduttivo:

a. Introduzione

Il ricorso odierno ha ad oggetto l'impugnazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato in data 7 marzo 2018 a mezzo del quale sono stati determinati i criteri e le modalità di riparto del fondo di solidarietà comunale di cui all'art. 1, comma 380 *ter*, L. n. 228/2012 per l'anno 2018.

Il Comune di Genova subisce un danno estremamente rilevante per effetto di tale provvedimento che comporta, rispetto all'anno precedente, un'ulteriore drastica decurtazione delle risorse finanziarie a disposizione dell'Amministrazione.

Giova fin d'ora osservare che tale decurtazione contrasta apertamente con quanto disposto dall'art. 149, comma 11, L. n. 267/2000, recante *Principi generali in materia di finanzia propria e derivata*, secondo cui *"l'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi è determinato in base a parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti dal bilancio pluriennale dello Stato **e non è riducibile nel triennio**"*.

Non solo: a mente del comma 7 di tale disposizione, *"le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della Comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili"*:

Nel caso del Comune di Genova le entrate fiscali iscritte al Titolo I del bilancio, ammontanti a complessivi euro 559.094.000,38 (compresa la TARI, il fondo di solidarietà comunale e il fondo IMU/TASI), non sono ormai più adeguate a sopportare i costi sostenuti dall'Ente per le funzioni fondamentali di cui al D.Lgs. n. 95/2012 che nell'anno 2017 ammontavano ad euro 670.007.591,52.

Si deve notare – per inciso – che alle riduzioni testé rappresentate si è accompagnato un altro drastico ed ingiusto "taglio" che il Comune ha contestualmente subito e che riguarda il fondo che era stato istituito nel 2013 per ristorare **integralmente** i Comuni del minor gettito derivante dall'introduzione della TASI di cui all'art. 1, comma 639, L. n. 147/2013.

Tale fondo – che per l'anno 2014 aveva assegnato alla Città di Genova la somma di euro 27.560.641,48 – nel 2018 si è ridotto ad euro 13.229.107,91: e tutto questo nonostante la norma di cui all'art. 1, comma 731, L. n. 147/2013 prevedesse l'invarianza finanziaria a favore dei Comuni!

Al fine di cogliere appieno le odierne ragioni di doglianza, anche in considerazione della complessità oggettiva della materia che ci occupa, giova premettere una sintetica ricostruzione normativa circa l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Comuni, con particolare riferimento agli istituti di perequazione ai quali si riconduce il fondo di solidarietà

comunale per cui è causa.

b. La legge delega sul federalismo fiscale.

Con la L. n. 42/2009 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*), il legislatore ha avviato il percorso di attuazione del principio di autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali introdotto nell'art. 119, Cost. con la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, realizzata con la L. cost. n. 3/2001.

Il comma 3 della citata disposizione costituzionale stabilisce, segnatamente, che *“la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”*; il comma 4 prevede, altresì, che le risorse attribuite agli enti locali, tra cui quelle attinte dal fondo perequativo, **“consentono (...) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”**.

In coerenza con tale indicazione, l'art. 13, L. n. 42/2009 detta i principi ed i criteri direttivi per la costruzione e la distribuzione dei fondi perequativi di Comuni e Province che, secondo quanto stabilito nella delega, **dovevano essere alimentati con risorse tratte dalla fiscalità generale** e, come detto, in funzione della garanzia dello svolgimento delle **“funzioni pubbliche loro attribuite”**.

La perequazione ipotizzata, inoltre, aveva **natura chiaramente verticale**, nel senso che era lo Stato chiamato a perequare, destinando i suoi tributi ad alimentare i fondi perequativi.

Al fine di dare attuazione a questo disegno, con il D.Lgs. n. 216/2010, recante *“Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”*, è stato introdotto nell'ordinamento il metodo dei fabbisogni standard, la cui entrata a regime sarebbe dovuta avvenire gradualmente, nell'arco del quinquennio ricompreso tra il 2012 e il 2017.

c. Il decreto sul federalismo municipale.

Il D.Lgs. n. 23/2011 (*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*) ha dato avvio all'attuazione della delega sui fondi perequativi per gli enti locali.

In particolare, il decreto in esame ha istituito con l'art. 2, comma 3, il fondo sperimentale di riequilibrio per la durata di tre anni, da alimentarsi con il gettito dei tributi indicati nei commi 1 e 2, tutti relativi alla fiscalità immobiliare dello Stato, e mediante una compartecipazione al gettito dell'IVA.

d. L'introduzione del fondo di solidarietà comunale.

Con la legge di stabilità per l'anno 2013 è stata disposta l'abrogazione del fondo sperimentale di riequilibrio e l'istituzione di un nuovo fondo di solidarietà intercomunale.

L'art. 1, comma 380, *lett. b)*, L. n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013) ha stabilito che il nuovo fondo di solidarietà comunale – che sostituisce, a partire dal 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio – viene alimentato **“con una quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei Comuni (...)”**

Tale innovazione ha segnato una brusca interruzione nel percorso di attuazione del federalismo fiscale perché il

“peso” della perequazione è stato posto esclusivamente sui Comuni che devono versare una quota importante della loro IMU per finanziare il fondo di solidarietà comunale ai fini della redistribuzione; lo Stato, per contro, si è ritirato completamente dai suoi obblighi di solidarietà nei confronti delle autonomie locali, limitandosi a riconoscere alcuni trasferimenti “storici” ed altri “compensativi” – questi ultimi in costante erosione analogamente ai primi – dei minori gettiti che sono conseguiti dall’introduzione di varie agevolazioni fiscali sui tributi locali.

L’effetto finale di tale impostazione comporta che i Comuni che si connotano per un saldo attivo nella differenza tra capacità fiscali e costi standard – senza alcuna attenzione, peraltro, ad altri indicatori sintomatici dello stato di benessere dei territori – sono costretti a rinunciare ad una quota assai rilevante del gettito della propria IMU, che viene di fatto devoluta ai Comuni ritenuti artificiosamente più deficitari, i quali, per inciso, spesso sono anche quelli meno virtuosi.

In questo modo, tuttavia, viene completamente obliterato il dettato costituzionale, sia nella parte in cui intende responsabilizzare le amministrazioni locali rispetto all’attribuzione ad esse di risorse certe e della connessa programmazione in funzione dell’esercizio della propria autonomia, sia laddove si premura di istituire il vincolo di salvaguardia per cui tali risorse devono consentire lo svolgimento delle funzioni pubbliche loro attribuite.

e. La disciplina originaria del fondo di solidarietà comunale.

La lett. d) del medesimo comma 380 prevede che *“con il medesimo DPCM di cui alla lett. b) sono stabiliti i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale, tenendo anche conto per i singoli Comuni:*

- 1) degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni di cui alle lettere a) ed f) [soppressione della devoluzione allo Stato del gettito dell’IMU a far data dall’1 gennaio 2013 e trattenuta da parte dello Stato del gettito dell’IMU ad aliquota standard riferita ai soli fabbricati in categoria catastale D];*
- 2) della definizione dei costi e dei fabbisogni standard;*
- 3) della dimensione demografica e territoriale;*
- 4) della dimensione del gettito dell’imposta municipale propria ad aliquota base di spettanza comunale;*
- 5) della diversa incidenza delle risorse soppresse di cui alla lett. e) [soppressione del fondo sperimentale di riequilibrio];*
- 6) delle riduzioni di cui al comma 6 dell’art. 16 del D.L. n. 95 del 2012;*
- 7) dell’esigenza di limitare le variazioni, in aumento ed in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l’introduzione di un’appropriata clausola di salvaguardia”.*

L’art. 1, comma 380 bis, L. n. 228/2012, introdotto con D.L. n. 35/2013, ha previsto, altresì, che *“per l’anno 2013, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 380, lettera b), tiene conto esclusivamente dei criteri di cui ai numeri 1), 5), 6) e 7) della lettera d) del medesimo comma 380 e dei dati del gettito dell’imposta municipale propria ad aliquota di base spettante ai comuni per l’anno 2013, come stimato dal Ministero*

dell'economia e delle finanze”.

In sede di prima applicazione, pertanto, la ripartizione delle risorse del fondo non ha seguito il contestato criterio della perequazione che si basa sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali dei singoli enti, essendo tali grandezze ancora in corso di definizione.

Il comma 380 *quater*, infine, ha disposto l'accantonamento di una quota progressivamente sempre più consistente del fondo (pari, segnatamente, al 10% nel 2014, al 20% nel 2015, al 30% nel 2016, al 40% nel 2017 e al 55% nel 2018) ai fini della relativa redistribuzione tra le medesime amministrazioni comunali **in base alla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard**, nell'ottica di addivenire in modo graduale all'applicazione in misura integrale della perequazione.

f. L'attuale disciplina del fondo di solidarietà comunale.

Venendo alle disposizioni più recenti e per quanto rileva ai fini del gravame odierno, l'art. 1, comma 448, L. n. 232/2016 ha stabilito la dotazione del fondo di solidarietà comunale, a decorrere dall'anno 2018, nell'importo di euro 6.208.184.364,87 (di cui euro 2.768.800.000 assicurata attraverso una quota dell'IMU di spettanza dei Comuni).

Tale importo, a mente del successivo comma 449, viene suddiviso in due quote di cui: *i*) la prima – quantificata sulla scorta del gettito effettivo dell'IMU e della TASI relativo al 2015 – deputata a compensare i Comuni dei mancati gettiti derivanti dalle detassazioni introdotte, per tali tributi, dalla legge di stabilità per il 2016 (agevolazioni sui contratti di comodato, su quelli di locazione a canone concordato e sui terreni agricoli); *ii*) la seconda destinata a riconoscere ai Comuni una serie di trasferimenti su base storica al netto della progressiva applicazione del meccanismo perequativo – che vedrà il suo completamento nel 2021 – fondato sul calcolo della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard.

La progressiva implementazione della quota destinata alla perequazione secondo la logica artificiosa del confronto tra fabbisogni standard e capacità fiscali è motivo di relevantissimo danno per il Comune di Genova.

La drastica riduzione delle risorse assegnate all'Amministrazione esponente – da euro 137.236.890,10 nel 2016 ad euro 117.532.709,48 nel 2021 – trae esclusivamente origine da tale elemento.

g. Il decreto impugnato.

Con il d.p.c.m. del 7 marzo 2018 – gravato nella presente sede – si è, quindi, proceduto a definire e ripartire le risorse del fondo di solidarietà spettanti ai singoli Comuni per l'anno 2018 sulla base dei criteri sopra esposti.

Segnatamente:

- in base all'art. 3 del decreto, la porzione del fondo finanziata attraverso una quota dell'IMU di spettanza dei Comuni (quota di cui all'art. 1, comma 1, *lett. a*) del decreto) viene ripartita: *i*) prendendo come valore di riferimento per ciascun Comune il valore del fondo di solidarietà comunale per il 2017, calcolato al lordo dei meccanismi di perequazione di cui all'art. 1, comma 380-*quater*, L. n. 228/2012 e rettificato onde tenere conto

di una serie di correttivi e di tagli; *ii*) il 45% di detta porzione è poi distribuito sulla base della differenza tra le capacità fiscali ed i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nella seduta del 13 novembre 2017, con applicazione dei correttivi previsti dai commi 450 e 449, lett. d-bis) dell'art. 1, L. n. 232/2016 (cfr. sul punto, l'allegato 2);

- in base all'art. 5 del decreto, la quota pari ad euro 3.767.450.000,00 (quota di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) del decreto) è ripartita secondo gli importi di cui all'allegato 3, colonne 1, 2 e 3;
- la quota di euro 64.740.376,50 (quota di cui all'art. 1, comma 2 del decreto) è attribuita in base a quanto disposto dal comma 449, lett. b) dell'art. 1, L. n. 232/2016, secondo gli importi di cui all'allegato 3, colonna 4.

Gli importi spettanti a ciascun Comune – quale somma algebrica dei risultati delle operazioni dinanzi descritte, al lordo dei correttivi previsti in ragione dell'accantonamento di cui all'art. 7 – sono riportati, infine, nell'allegato 4, colonna 3.

Con particolare riguardo al Comune di Genova:

- l'allegato 1 quantifica la quota di IMU di spettanza comunale destinata ad alimentare il fondo nella misura di euro 38.381.287,81;
- l'allegato 2 indica la quota di spettanza del Comune di Genova dopo l'operazione di perequazione al 45% fissata in euro 53.310.472,73;
- l'allegato 3 contiene la quota di ristoro dei minori gettiti derivanti dall'abolizione della TASI sull'abitazione principale e dalle agevolazioni per i contratti di comodato e per quelli di locazione a canone concordato, nonché per i proprietari dei terreni agricoli: tale quota è fissata in complessivi euro 78.367.909,46 (euro 73.243.602,24 per la prima casa; euro 5.013.595,38 per i comodati e i contratti a canone concordato; euro 110.711,84 per i terreni agricoli);
- l'allegato 4 indica la quota di spettanza complessiva per il Comune di Genova come sommatoria degli importi di cui agli allegati 2 e 3 per un totale di **euro 131.948.980,25**.

h. Principali ragioni di doglianza.

Il Comune di Genova, a mezzo del presente ricorso, lamenta l'illegittimità del DPCM impugnato sotto svariati sostanziali profili, tra cui: *i*) il mancato pieno riconoscimento, a valere sulla parte compensativa del fondo, dei ristori integrali del minore gettito effettivo dei tributi propri venutosi a creare per effetto dell'introduzione di vari benefici fiscali da parte del legislatore nazionale; *ii*) il mancato pieno riconoscimento di una serie di trasferimenti storicamente consolidati a favore delle Amministrazioni comunali; *iii*) la mancata applicazione di un correttivo previsto dalla legge per attenuare gli effetti della c.d. perequazione; *iv*) la non conformità a Costituzione delle disposizioni che disciplinano la modalità della perequazione basata esclusivamente sulla differenza tra capacità fiscali e costi standard, nonché su quelle che, in spregio all'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita e ai criteri dettati

con la L. n. 42/2009, sottraggono risorse proprie ai Comuni per alimentare il Fondo di solidarietà comunale; v) la non conformità a Costituzione del meccanismo di perequazione esclusivamente orizzontale ideato dal legislatore. Il Comune di Genova ricorre, pertanto, a codesto ecc.mo TAR del Lazio al fine di ottenere l'annullamento del decreto impugnato sulla base dei seguenti motivi.

1) Violazione dell'art. 1, comma 449, L. n. 232/2016.

Violazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

Violazione del principio di autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119, comma 1, Cost.

La disposizione di cui in rubrica prevede che una quota del fondo di solidarietà comunale sia destinata a compensare i Comuni per il minor gettito a titolo di IMU e di TASI derivante dalle riduzioni previste dalla legge di stabilità per il 2016, con riferimento, agli immobili locati a canone concordato e a quelli oggetto di comodato, precisando, altresì, che l'importo di spettanza di ciascun ente debba corrispondere al "**gettito effettivo**" dei predetti tributi relativo all'anno 2015.

Senonché, per quel che concerne il Comune di Genova, il gettito effettivo dei predetti tributi ai fini del ristoro è stato vistosamente sottostimato.

La colonna 2 dell'allegato 3 del decreto impugnato, infatti, individua erroneamente in euro 5.013.595,38 l'importo di spettanza a titolo di compensazione per le predette causali: tuttavia, a seguito di una ricostruzione effettuata dai competenti Uffici e documentata *per tabulas*, è emerso che il gettito effettivo connesso a tali fattispecie impositive è decisamente superiore.

In particolare, solo tra l'anno 2015 e l'anno 2016 il Comune di Genova, per effetto delle disposizioni agevolative di cui in parola, ha rilevato un minor gettito effettivo pari ad euro 8.937.947,01, di cui, come detto, sono stati riconosciuti solo euro 5.013.595,38.

Si chiede, pertanto, l'annullamento del decreto gravato e, segnatamente, degli allegati 3 e 4, nella parte in cui quantificano gli importi di spettanza del Comune di Genova a titolo di compensazione per le riduzioni normativamente previste in relazione agli immobili locati a canone concordato ed a quelli oggetto di comodato in importo inferiore a quello dovuto.

2) Violazione dell'art. 64, comma 1, L. n.388/2000.

Violazione dell'art. 1, comma 380, lett. d), n. 4, L. n. 228/2012. Violazione dell'art. 1, comma 380 ter, lett. a), L. n. 228/2012.

Violazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

Violazione del principio di autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119, comma 1, Cost.

Si contesta, altresì, la legittimità del decreto impugnato nella parte in cui non prevede in misura adeguata, tra gli importi destinati a compensare le amministrazioni comunali del minor gettito dell'IMU, anche le somme di cui all'art.

64, comma 1, L. n. 388/2000, a mente del quale “a decorrere dall’anno 2001, i minori introiti relativi all’ICI conseguiti dai Comuni per effetto dei minori imponibili derivanti dalla autodeterminazione provvisoria delle rendite catastali dei fabbricati di categoria D (...) **sono compensati con corrispondente aumento dei trasferimenti statali** se di importo superiore a lire 3 milioni e allo 0,5 per cento della spesa corrente prevista per ciascun anno”.

Si deve ricordare, a questo proposito, che, ai fini dell’applicazione del fondo sperimentale di riequilibrio, antesignano dell’attuale fondo di solidarietà comunale, la Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale nell’anno 2011 aveva effettuato un lavoro di ricognizione dei trasferimenti statali che avrebbero dovuto essere riconosciuti alle amministrazioni locali in sede di applicazione di tale nuovo strumento di riparto delle risorse.

Tra questi si legge anche il contributo ai Comuni per la “perdita gettito ICI CL. D (art. 64, comma 1, L. n. 388/2000)”.

Il fondo di solidarietà comunale non riconosce integralmente tale ristoro.

Per il Comune di Genova, in particolare, il completo reintegro in questione vale la somma di euro 2.389.601,27: la definizione del corretto criterio di calcolo di tale trasferimento è stata oggetto di una controversia che ha opposto davanti al Tribunale di Genova l’Amministrazione esponente ai Ministeri dell’interno e dell’economia e che si è risolta con la sentenza n. 98/2018, depositata in data 12 gennaio 2018.

Essa ha sancito che “*sussiste il diritto del Comune di Genova a vedersi attribuire le somme che risultano ad esso effettivamente spettanti in base all’art. 64, L. n. 388/2000*”, quantificate, appunto, nella misura indicata.

D’altra parte, l’art. 1, comma 380, lett. d), n. 4, L. n. 228/2012 prevede, tra i criteri di definizione delle quote del fondo spettanti ai Comuni, anche la “*dimensione del gettito dell’imposta municipale propria ad aliquota base di spettanza comunale*”.

Ebbene, nella dimensione del gettito da riconoscersi a favore dei Comuni deve rientrare anche quella quota di trasferimento che lo Stato ha previsto per ristorare gli enti locali dei minori gettiti conseguiti a disposizioni legislative che hanno ridotto massicciamente le entrate degli enti locali, tra cui quella menzionata.

E non solo: l’art. 1, comma 380 *ter*, lett. a) della medesima legge, con specifico riguardo ai fabbricati di categoria D, stabilisce che “*con la legge di assestamento o con appositi decreti di variazione del Ministero dell’economia e delle finanze, sono adottate le variazioni compensative in aumento o in diminuzione della dotazione del fondo di solidarietà comunale per tenere conto dell’**effettivo gettito** dell’imposta municipale propria derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D*”.

Donde l’illegittimità del decreto impugnato che non compensa adeguatamente il Comune di Genova della perdita di gettito derivante “*dalla autodeterminazione provvisoria delle rendite catastali dei fabbricati di categoria D*” in base a quanto disposto dall’art. 64, comma 1, L. n. 388/2000.

3) Violazione dell’art. 1, comma 450, L. n.232/2006.

La disposizione di cui in rubrica introduce un correttivo per limitare gli effetti della perequazione.

In pratica, se un Comune, tra un anno e l'altro, subisce una variazione delle risorse di riferimento superiore o inferiore del 4% rispetto alle risorse storiche di riferimento ante perequazione si applica una misura compensativa a valere su una quota che viene alimentata dai Comuni che presentano un'eccedenza di risorse nella misura e secondo la modalità indicata dalla norma in oggetto.

Nel caso del Comune di Genova, tale correttivo, pur previsto dall'art. 3, comma 3, DPCM 7 marzo 2018, non è stato applicato.

Tale omissione risulta palesemente illegittima.

Le risorse di riferimento per l'anno 2018, variate in diminuzione rispetto all'anno 2017, ammontano ad euro 241.370.707,00.

Le risorse **storiche** ante perequazione, misurate nel 2014, in rapporto alle quali deve essere effettuato il confronto ai fini dell'applicazione del correttivo di cui in parola, ammontano ad euro 274.660.059,00.

Si producono i prospetti di riferimento di provenienza IFEL.

Ne consegue che il Comune di Genova, nel corso degli ultimi quattro anni, ha subito una variazione in diminuzione pari al **12,12%** rispetto alle risorse storiche di riferimento, ciò che avrebbe dovuto comportare l'applicazione del correttivo previsto dalla disposizione di cui in rubrica.

Donde la sussistenza del vizio denunciato.

4) Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 380 e 380 ter, , L. n. 228/2012 e dell'art. 1, commi 448 e 449, L. n. 232/2016 per contrasto con gli artt. 3, 5, 119, commi 1, 2, 3 e 4, Cost.

Si ritiene che la disciplina inerente il fondo di solidarietà comunale sia viziata da diversi profili di incostituzionalità.

Essa comporta, infatti, una lesione inaccettabile del principio di autonomia finanziaria degli enti locali, ponendosi, altresì, in conflitto con le previsioni costituzionali sulla perequazione e compromettendo, in ultima analisi, il finanziamento delle funzioni pubbliche assegnate ai Comuni.

Il fondo di solidarietà comunale previsto dalla disposizione censurata, a dispetto del suo *nomen*, **non costituisce affatto uno strumento di perequazione**, bensì una modalità tecnica, puramente aleatoria e cangiante di anno in anno, attraverso la quale sono di fatto sottratte ingenti risorse agli enti locali.

L'art. 13, comma 1, lett. a), L. n. 42/2009 – recante "*principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali*" – prevedeva, infatti, l'istituzione di "*un fondo perequativo dello Stato **alimentato dalla fiscalità generale** con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il funzionamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali (...)*".

La definizione del fondo, quindi, **doveva essere alimentata esclusivamente attraverso risorse di provenienza statale** secondo la seguente logica estremamente lineare: il fondo finanzia le funzioni pubbliche attribuite ai Comuni

se le risorse loro derivanti dalle entrate proprie non sono sufficienti.

Ebbene, poste tali premesse, non v'è chi non vede come la disciplina del fondo di solidarietà comunale recata dall'art. 1, comma 380 e ss., L. n. 228/2012 e dai commi 448 e ss. dell'art. 1, L. n. 232/2016 entri in totale rotta di collisione, non solo con il disegno che era stato prefigurato dalla legge delega sul federalismo fiscale, ma anche e soprattutto con le regole dettate dalla Costituzione in materia di perequazione.

Poste tali premesse, si rileva come la disciplina del fondo di solidarietà comunale di cui agli articoli di legge citati in rubrica si appalesi in contrasto con molteplici parametri costituzionali e, in particolare:

a) con l'art. 119, commi 1, 2, 3 e 4 Cost. **perché l'alimentazione del fondo di solidarietà comunale avviene attraverso una quota del gettito dell'IMU** di competenza dei Comuni e la perequazione delle risorse finanziarie tra gli enti locali viene effettuata esclusivamente a valere su tale quota.

In questo modo, in spregio al principio dell'autonomia tributaria degli enti locali ed ai contenuti propri del federalismo fiscale delineati dalla Costituzione, vengono sottratte ai Comuni fondamentali **risorse proprie** in favore della costruzione di un sistema di perequazione rigidamente orizzontale, in cui lo Stato abdica alla propria funzione solidaristica, limitandosi a riconoscere una serie di trasferimenti su base storica.

b) Tale sistema è, altresì, in palese contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza sotto svariati profili. Da un lato, infatti, se la perequazione delle capacità fiscali trova la propria ragion d'essere nel fatto che le funzioni pubbliche attribuite agli enti locali sono finanziate dalle entrate di competenza propria dei Comuni, perché così vuole la Costituzione, nel momento in cui tali entrate vengono loro sottratte per alimentare il fondo, il disegno del legislatore diventa del tutto irrazionale e schizofrenico perché di fatto la perequazione assume i connotati di un ordinario strumento di ripartizione delle risorse sganciata dalla sua autentica vocazione solidaristica.

Dall'altro lato, non v'è chi non vede come non abbia alcun senso tendere a responsabilizzare le amministrazioni locali sul fronte delle entrate – perché questa è la chiara direzione della riforma costituzionale del 2001 – in ossequio al principio del parallelismo tra responsabilità di amministrazione e responsabilità finanziaria che si ricava nel citato magistero della Corte costituzionale – e poi sottrarre ad esse le risorse indispensabili per finanziare le funzioni pubbliche attribuite;

c) sempre **con il principio di ragionevolezza alla luce del fatto che il dato delle capacità fiscali, quanto ai tributi locali, è fortemente condizionato dalla notoria condizione disomogenea delle rendite catastali sul piano nazionale**: la Liguria – e Genova in particolare – si caratterizzano per valori decisamente più elevati rispetto alla media nazionale, con la conseguenza veramente paradossale che il suo territorio viene penalizzato rispetto ad altri solo perché, in ultima analisi, il catasto è aggiornato.

La disciplina censurata contrasta, altresì,

d) con l'art. 119, comma 1, Cost. **perché essa non contiene alcun elemento, neppure minimo, idoneo a**

chiarire i criteri attraverso i quali il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il d.p.c.m. previsto dall'art. 1, comma 380, lett. a), L. n. 228/2012, determina la quota di alimentazione del fondo a carico di ciascun Comune, consegnando una sorta di “delega in bianco” al Governo – che è autorizzato a modellare l’istituto perequativo a suo completo piacimento ed in funzione dei propri risparmi – “delega in bianco” che, tuttavia, è assolutamente incompatibile con la prerogativa costituzionale di autonomia finanziaria degli enti locali;

e) con l’art. 119, comma 4, Cost. **perché la definizione dell’entità finanziaria del fondo è completamente slegata dal parametro costituzionale del finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti locali**; essa viene determinata dalla disposizione censurata, con riferimento all’anno 2018, nella misura casuale di euro 6.547.114.923,12 – ridotti, peraltro, per effetto del comma 448 dell’art. 1, L. n. 232/2016, ad euro 6.208.184.364,87 (di cui euro 2.768.800.000 a carico dei Comuni medesimi su cui viene effettuata la perequazione) – senza la benché minima connessione con il “costo” delle funzioni che le autonomie locali sono chiamate a sostenere per disposizioni di legge statale;

f) con l’art. 119, comma 4, Cost. **perché l’opzione per un modello di perequazione fondato sulla differenza tra le capacità fiscali e i costi standard** – opzione, si noti, che in alcun modo è in Costituzione dove non si menzionano mai i “fabbisogno standard” – **rende lo strumento perequativo del tutto inadeguato allo scopo**, facendolo dipendere da grandezze teoriche che non sono assolutamente rappresentative della specifica situazione in cui i territori versano in concreto, della loro composizione demografica, della loro dotazione di infrastrutture, delle loro effettive condizioni economiche e sociali;

g) con gli artt. 5 e 120, Cost. **perché la disciplina censurata lede manifestamente il principio di leale collaborazione che deve soprassedere ai rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali che formano la Repubblica**, privando queste ultime di introiti imprescindibili per l’esercizio delle funzioni loro attribuite e rendendo del tutto aleatorio il quadro delle risorse disponibili.

Alla luce delle precedenti considerazioni, attesa la sussistenza dei requisiti prescritti in termini di rilevanza e di non manifesta infondatezza, si insiste affinché codesto ecc.mo TAR del Lazio voglia rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui in rubrica sotto gli svariati profili dedotti.

5) Questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 449, lett. c), L. n. 232/2016 per contrasto con gli artt. 3, 5, 119, commi 3 e 4 Cost.

L’art. 1, comma 449, lett. c), L. n. 232/2016 stabilisce che il fondo di solidarietà comunale “è destinato, per euro 1.885.643.345,70 (...) ai Comuni delle Regioni a Statuto ordinario, di cui il 40 per cento per l’anno 2017, il 45 per cento per l’anno 2018, il 60 per cento per l’anno 2019, l’85 per cento per l’anno 2020 e il 100 per cento a decorrere dall’anno 2021, **da distribuire tra i predetti Comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre**

dell'anno precedente a quello di riferimento (...).

Ciò posto, appare evidente come la progressiva implementazione del meccanismo di perequazione prefigurato dalla norma in esame – che per il Comune di Genova lascia intravedere delle condizioni devastanti per il futuro del proprio bilancio – sia del tutto illegittimo in quanto:

a) genera un'erosione strutturale delle risorse a disposizione dell'Amministrazione comunale in aperto contrasto con l'art. 119, comma 1, Cost., atteso che un corollario – non scritto ma nondimeno imprescindibile – del principio di autonomia finanziaria degli enti locali è rappresentato, segnatamente, dalla certezza delle risorse fiscalizzate, certezza che tale meccanismo inevitabilmente compromette;

b) contrasta apertamente con il vincolo di cui all'art. 119, comma 4, Cost. perché non considera in alcun modo il costo concreto delle funzioni pubbliche che l'Amministrazione è chiamata a sopportare, compromettendone definitivamente l'esercizio.

6) Violazione dell'art. 1, comma 380-ter, lett. b), L. n. 228/2012. Violazione dell'art. 1, comma 451, L. n. 232/2016. Violazione del Decreto del Ministero dell'Interno 9.2.2018.

Violazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

Violazione del principio di autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119, comma 1, Cost.

Si rileva, da ultimo, l'illegittimità del decreto impugnato in quanto tardivamente adottato solo in data 7 marzo 2018 e pubblicato in G.U. in data 10 aprile 2018, in contrasto, dunque, con le previsioni all'uopo contenute nelle disposizioni indicate in rubrica.

Giova, infatti, sottolineare che:

1) il comma 380-ter, lett. b) dell'art. 1, L. n. 228/2012 prevede che i criteri per la formazione e il riparto del fondo siano stabiliti con decreto da adottarsi "entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni 2017 e successivi";

2) il comma 451 dell'art. 1, L. n. 232/2016 individua tale termine nel 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Né, del resto, può revocarsi in dubbio il carattere perentorio di siffatti termini, dacché riconnessi ad ovvie esigenze di programmazione per le amministrazioni locali. Esigenze, nel caso di specie, completamente obliterate, se solo si considera che, per quel che concerne l'annualità per cui è causa, il termine per l'approvazione del bilancio di previsione scadeva, in base al Decreto del Ministero dell'Interno del 9 febbraio scorso, il 31 marzo 2018 (prima, dunque, della pubblicazione in G.U. del decreto in questione e, comunque, pochi giorni dopo la relativa approvazione.

* * *

Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito www.giustizia-amministrativa.it attraverso le modalità rese note sul sito e quindi attraverso l'inserimento del numero generale di ricorso e dell'anno di riferimento nella seconda sottosezione "Ricerche - Ricorsi", rintracciabile all'interno della seconda sottosezione "Tar Lazio -Roma" della sezione TAR;

Genova, 30 gennaio 2020

Con osservanza.

Prof. Avv. Lorenzo Cuocolo