

**STUDIO LEGALE**  
**AVV. SALVATORE DI PARDO**  
Patrocinante in Cassazione  
86100 Campobasso  
Traversa Via Crispi 70/A  
Tel. 0874493646 FAX 08741891091  
PEC: [SALVATORE.DIPARDO@LEGALMAIL.IT](mailto:SALVATORE.DIPARDO@LEGALMAIL.IT)

**AVVISO DI NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI MEDIANTE  
PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB DELLE AMMINISTRAZIONI  
RESISTENTI**

(Tar Lazio-Roma, Sez. I , ordinanza n. 6872/2019, pubblicata il 17/12/2019; Ricorso n.r.g. 3907/2019).

Si rende noto che con ordinanza pubblicata il 17/12/2019, 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*” con le modalità stabilite nella predetta ordinanza.

In esecuzione della richiamata ordinanza si riporta di seguito:

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

T.A.R. LAZIO-ROMA-SEZIONE PRIMA; N. 3907/2019 REG. RIC.;

**2) Nominativo della parte ricorrente ed Amministrazione intimata:**

- **Per** : Comune di San Martino in Pensilis, in persona del Sindaco pro tempore;

- **Contro**: Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato Citta' ed Autonomie Locali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12; ;

- **Nei confronti**: Comune di Vastogirardi, in persona del Sindaco pro tempore, Comune di Torino, in persona del Sindaco pro tempore;

**3) Estremi dei provvedimenti impugnati:**

Il Comunicato del Ministero dell'Interno del 17 gennaio 2019 avente ad oggetto la pubblicazione degli importi del Fondo di Solidarietà Comunale 2019 ai sensi dell'art.

1, comma 921 della L. 145/2018; i relativi allegati, ogni ulteriore atto preordinato, consequenziale e/o comunque connesso, ivi compreso, l'Accordo Stato – Città e autonomie locali del 29.11.2018; i provvedimenti di approvazione dei fabbisogni standard 2018 del 13.9.2017 e 2019 del 12.9.2018; il decreto del MEF 30.10.2018 di definizione delle capacità fiscali 2019 dei comuni delle regioni a statuto ordinario; il D.P.C.M. 7.3.2018 e tutti i relativi allegati e tabelle; tutti nella parte in cui confermano, per il comune ricorrente, la ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in deroga all'articolo 1, comma 449, lettere da a) a d), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018, pubblicato nel supplemento ordinario n. 17 alla Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, recante «Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018» e mantenendo la medesima percentuale del 45% applicata l'anno precedente in ordine ai criteri dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali e senza considerare nella ripartizioni le risorse derivanti dalla cessazione delle misure di contributo alla finanza di cui al D.L. 66/2014; con espressa riserva di motivi aggiunti per eventuali ulteriori atti lesivi non conosciuti.

#### **4) Richieste formulate:**

- Annullamento previa sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati;
- Accertamento e declaratoria del diritto del Comune ricorrente all'attribuzione del giusto importo del Fondo di Solidarietà Comunale – così come ricostituito a seguito della cessazione del contributo dei comuni alla finanza pubblica di cui al comma 8, art. 47 d.L. 66/2014 – e rideterminato in ragione dei reali e corretti fabbisogni standard 2019 e capacità fiscali 2019 e della quota percentuale delle risorse del FSC da distribuire secondo i criteri di riparto perequativi del 60% anziché del 45 %;
- Condanna delle Amministrazioni resistenti, ciascuna per quanto di sua competenza alla rideterminazione della quota di FSC 2019 effettivamente dovuta al Comune ricorrente secondo la corretta applicazione dei principi

costituzionali e delle normativa vigente e all'erogazione delle predette somme.

## **5) Sunto del ricorso introduttivo:**

### **Fatto:**

Al fine di assicurare l'autonomia finanziaria e il soddisfacimento dei cd. livelli essenziali nelle prestazioni di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. m), il Legislatore ha istituito “*un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*”.

Con L. 24.12.2012, n. 228, art. 1, comma 380, è stato istituito il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) in attuazione della legge-delega n. 42/2009, la quale ha previsto che l'assegnazione delle risorse del fondo perequativo dovesse coprire integralmente i costi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali assegnate ai Comuni dall'art. 117 della Costituzione.

Tuttavia, la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) non ha consentito di disciplinare il fondo perequativo nei termini indicati dalla L. 42/2009; tale fondo, inoltre, è alimentato esclusivamente dai Comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, non anche dalla fiscalità generale (come invece previsto dalla L. 42/2009).

Con D.Lgs. n 216/2010, sono stati introdotti i cd. “fabbisogni standard”, che costituiscono i parametri cui ancora il finanziamento delle spese fondamentali dei Comuni al fine di assicurare il graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica (come previsto dalla L. 42/2009).

I fabbisogni standard, unitamente alle cd. capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita la quota perequativa del FSC.

Dal 2015 ha preso avvio il processo di sostituzione del vecchio criterio dei trasferimenti storici con i nuovi criteri di tipo perequativo.

Con Legge di bilancio 2017 (L. 232/2016, art.1, comma 449), il Legislatore ha confermato la graduale sostituzione del criterio della spesa storica con i criteri perequativi, stabilendo una quota percentuale del FSC sempre più ampia: 40% per l'anno 2017, 45% per l'anno 2018, 60% per l'anno 2019, 85% per l'anno 2020, 100% per l'anno 2021.

Ai fini della determinazione della perequazione, la legge di bilancio 2017 ha fissato a regime il cd. “target perequativo” nella misura del 50% delle capacità fiscali.

Ciò fa sì che – nonostante quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge delega - anche quando il sistema perequativo entrerà a regime, rimarrà sempre una componente del FSC legata alla componente storica ed una quota legata ai criteri perequativi.

Tuttavia, gli obiettivi iniziali fissati dal Legislatore, con la Riforma del Titolo V della Costituzione e dalla legge-delega n. 42/2009, in concreto non sono mai stati del tutto rispettati, in ragione di una serie variegata di fattori quali: a) un’errata determinazione dei fabbisogni standard; b) i tagli al FSC operati dallo Stato a titolo di contributo alla finanza pubblica, illegittimamente prorogati, che oltre a determinare il depauperamento delle risorse da ripartire tra i comuni comporta altresì che il comparto dei comuni trasferisca risorse allo Stato; c) l’interruzione del processo di affermazione dei criteri perequativi attraverso il sostanziale “congelamento” della quota perequativa a percentuali inferiori rispetto a quelle prestabilite con L. 232/2016, art. 1, c. 449).

In particolare, **il riparto del FSC 2019, invece che con il prescritto D.P.C.M., è stato effettuato dal Ministero dell’Interno che, con comunicazione del 17 gennaio 2019, ha pubblicato gli “importi del fondo di solidarietà comunale 2019 ai sensi dell’art. 1, comma 921 della L.145/2018”.**

Il citato comma 921 recita: “*Il Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in deroga all'articolo 1, comma 449, lettere da a) a d), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, **è confermato per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018, pubblicato nel supplemento ordinario n. 17 alla Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, recante « Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018 »**, salve le operazioni aritmetiche relative ai nuovi comuni risultanti da procedure di fusione”.*

In realtà è accaduto che il Ministero dell'Interno, erroneamente interpretando la norma suddetta, ha ritenuto che non solo la definizione delle risorse per costituire il fondo ma anche la successiva ripartizione dello stesso dovesse essere effettuata sulla base degli identici importi dell'anno precedente.

La nota impugnata, quindi, per l'anno 2019, ha immotivatamente confermato:

- 1) la stessa dotazione del FSC del 2018, immotivatamente ancora decurtata ai sensi dell'art. 47, comma 8, D.L. 66/2014, sebbene tale decurtazione sia stata prevista dalla citata normativa solo fino al 2018;
- 2) la stessa quota perequativa del 45% del 2018 (anziché la maggior quota del 60% prevista dal comma 449, art. 1, D. lgs. 232/2016);
- 3) gli stessi importi assegnati per i singoli comuni per il 2018 nel D.P.C.M. 7 marzo 2018 (senza tener conto dei mutati fabbisogni standard e delle mutate capacità fiscali da un anno all'altro e senza tener conto del fatto che rispetto all'anno precedente il FSC comprende anche le somme che fino al 2018 erano destinate a finanziare la spesa pubblica ai sensi dell'art. 47 del D.L. 66/2014).

Il Comune ricorrente, pertanto, conseguirà, per effetto della conferma degli importi del 2018, risorse di gran lunga inferiori rispetto a quelle effettivamente spettanti in base alla corretta applicazione dei principi fissati dalla Costituzione e fatti propri dalla legge-delega 42/2009.

In virtù inoltre degli atti impugnati, il Comune ricorrente subisce una grave lesione della sua autonomia finanziaria per effetto dell'impossibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione stante la non conoscibilità da parte del Comune dei dati utili a tal fine. Per l'anno 2019, infatti, l'ente non ha potuto conoscere i dati utili ad elaborare i bilanci di previsione, poiché non poteva in alcun modo prevedere che la nota ministeriale del 17.01.2019 avrebbe confermato gli stessi importi indicati per ciascun ente negli allegati al DPCM 7.3.2018 (nonostante i mutati fabbisogni standard e le mutate capacità fiscali da un anno all'altro), la stessa quota perequativa al 45% e la stessa decurtazione al FSC di cui all'art. 47, c. 8, D.L.

66/2014.

È evidente che quanto accaduto per quest'ultima annualità è del tutto differente rispetto a quanto accaduto per le annualità 2016, 2017, 2018 (per le quali i comuni potevano, in effetti, contare su una sostanziale conoscibilità dei dati utili ad elaborare i bilanci di previsione).

Per l'annualità 2019, al contrario, alcun comune è stato posto in condizione di predisporre il proprio bilancio avendo la certezza di quali fossero le risorse disponibili perchè tali certezza sono state completamente e sorprendentemente stravolte dall'art. 1, comma 921, L. 145/2018 e dalla nota ministeriale impugnata.

**Diritto:**

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 5, 97 117 E 119 DELLA COSTITUZIONE; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE L. 42/2009; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART.1, C. 921 I. 145/2018; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE L. 232/2016 ART. 1, C. 444-451; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE PRINCIPI DI IMPARZIALITA', RAGIONEVOLEZZA; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE PRINCIPI DI AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI; INCOMPETENZA; ECCESSO DI POTERE SOTTO DIVERSI PROFILI; ERRONEITA' DEI PRESUPPOSTI; DIFETTO DI ISTRUTTORIA; ILLOGICITA'; IRRAGIONEVOLEZZA; SVIAMENTO DI POTERE; CONTRADDITTORIETA'; INGIUSTIZIA MANIFESTA.**

I. Preliminarmente è stata dedotta l'incompetenza del Ministro dell'Interno a determinare gli importi spettanti a ciascun Comune e a ripartire il fondo.

Tale competenza appartiene al Presidente del Consiglio dei Ministri che deve, entro il termine del 30 novembre, adottare apposito D.P.C.M. sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali dell'anno 2019.

Nel caso di specie, ciò non è accaduto, per cui da un lato appare palese l'incompetenza del Ministro dell'Interno, dall'altro appare evidente come i Comuni,

mancando il D.P.C.M., non siano in grado di effettuare la necessaria programmazione nei tempi previsti dalla legge e vedano, pertanto, gravemente compromessa la loro autonomia finanziaria costituzionalmente garantita, presupposto indispensabile per l'esercizio delle proprie prerogative e per l'assolvimento delle funzioni e dei compiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi.

Per l'annualità 2019, differentemente da quanto accaduto per le annualità precedenti - 2016, 2017, 2018-, i Comuni non hanno potuto, nella definizione dei propri bilanci di previsione, fare affidamento sulla sostanziale e “*obiettiva conoscibilità dei dati utili*” a cui Codesto Collegio, con sentenza n. 8744/2018, fa riferimento.

Ed infatti, negli anni successivi al 2015, il riparto del fondo ha operato secondo i criteri già tracciati nel 2015, seppure nel rispetto, come espressamente precisato dal TAR Lazio, “*delle modifiche percentuali di volta in volta stabilite dalla legge*”. Criteri che sono stati completamente sovveriti e modifiche percentuali che non sono mai intervenute, però, per l'annualità 2019 (circostanze, entrambe, imprevedibili per i Comuni).

Per l'anno 2019, infatti, i comuni, nella definizione dei propri bilanci di previsione, pur potendo fare affidamento sui criteri di riparto come tracciati nel 2015, quindi, pur potendo, come precisato dal TAR Lazio, usufruire di dati utili alla redazione dei bilanci di previsioni, non potevano in alcun modo immaginare quanto sarebbe accaduto con la comunicazione ministeriale del 17.1.2019, e cioè che sarebbero stati confermati gli stessi importi assegnati per l'anno 2018 (a capacità fiscali e fabbisogni standard inevitabilmente mutati), la dotazione del FSC, come decurtata ai sensi dell'art. 47, c. 8, D.L. 66/2014, e la quota perequativa al 45%, anziché al 60%, come prevista dall'art. 1, c. 449, D.lgs. 232/2016).

Con conseguenziale impossibilità per gli enti di procedere ad una corretta redazione dei bilanci, che tenesse conto anche della conferma della dotazione del fondo, come decurtata con l'art. 47, c. 8, D.L. 66/2014, della conferma della quota perequativa del 2018 (45%) e della conferma degli stessi importi assegnati per i singoli comuni per il 2018, (a mutate capacità fiscali e a mutati fabbisogni standard).

**II.** Non appaiono comprensibili, né sono minimamente spiegate, le ragioni per cui il Ministero ritiene di interpretare l'art. 1, comma 921, L. 145/2018 nel senso di ritenere che anche per il 2019 il fondo vada comunque decurtato dell'importo di 563,4 milioni di euro, sebbene la normativa che stabilisce, in via eccezionale e temporanea, tale decurtazione fissi come termine ultimo l'anno 2018.

Inoltre, non è comprensibile l'iter logico giuridico che ha portato il Ministero a ritenere che l'art. 1, c. 921, della legge finanziaria abbia inteso affermare che non solo l'alimentazione ma anche il riparto del fondo, e la conseguente attribuzione delle risorse ai singoli comuni, debbano essere effettuati sull'identico importo dell'anno precedente, disattendendo così inspiegabilmente i dati sul fabbisogno e sulla fiscalità 2019, già acquisiti ed approvati in fase istruttoria.

**III.** In passato il Legislatore ha utilizzato (virtualmente) la dotazione del FSC per realizzare il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica.

In particolare, per quello che qui interessa, il comma 8 dell'art. 47 del D.L. 66/2014 ha previsto un obiettivo di risparmio in capo ai comuni, con contestuale riversamento al bilancio dello Stato delle relative grandezze economiche. Più precisamente, è stato previsto un *“contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e di 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018”*.

Ne consegue che dal 2019 la dotazione del FSC è stata ricostituita automaticamente in ragione del venir meno della decurtazione disposta dal legislatore per gli anni 2014-2018.

La dotazione naturale del FSC 2019, dunque, non è decurtata rispetto a quella del FSC 2018 di 563,4 milioni (importo pari al contributo alla finanza pubblico disposto per il 2018 dal D.L. 66/2014).

Ebbene, con la comunicazione del 17.1.2019, il Ministero dell'Interno conferma per il 2019 gli stessi importi già assegnati ai Comuni in sede di riparto del FSC 2018, senza tener conto della automatico venir meno della decurtazione del FSC.

Detti atti di ripartizione sono evidentemente illegittimi perché fondati sull'erroneo presupposto che la dotazione complessiva del FSC 2019 sia uguale a quella del FSC 2018.



Tale convincimento è frutto di un chiaro difetto di istruttoria oltre che di sviamento di potere, poiché dette somme anziché essere ripartite tra i Comuni verranno probabilmente destinate dallo Stato al perseguimento di altri fini che nulla hanno a che vedere con i fini perequativi previsti dagli artt. 117 e 119 della Costituzione e, comunque, senza un'apposita previsione di legge che autorizzi tale distrazione di risorse.

Una interpretazione costituzionalmente orientata e non illogica vede il FSC ricostituito sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al DPCM del 7 marzo 2018, senza decurtazioni, e ripartito con nuovo DPCM secondo i fabbisogni e le capacità fiscali stimati per il 2019 .

**IV.** Gli stessi atti sono posti in essere anche in violazione dell'art. 1, c. 921 della L. 145/2018, cui in teoria danno attuazione, poiché dalla norma citata non si evince che la dotazione complessiva del FSC 2019 è pari a quella del FSC 2018 (decurtato di 563,4 milioni ai sensi dell'art. 47 D.L. 66/2014). Dalla norma della legge di bilancio 2019 infatti si evince esclusivamente la deroga all'art. 1, comma 449, L. 232/2016 e dunque la riconferma della percentuale del 45% della quota di FSC da ripartire secondo i criteri perequativi.

Qualora, invece, si dovesse ritenere che l'art. 1, c. 921, L. 145/2018 abbia inteso confermare per il 2019 la stessa dotazione del FSC 2018, al netto della decurtazione di cui al D.L. 66/2014, detta norma sarebbe costituzionalmente illegittima perchè contraria ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di leale collaborazione e di certezza delle risorse disponibili (artt. 3, 5, 97, 117 e 119 della Costituzione).

Ed infatti, in virtù di quanto previsto dal sopra citato art. 47, comma 8, D.L. n. 66/2014, *“i comuni, a valere sui risparmi connessi alle misure indicate al comma 9, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018. A tal fine, il fondo di solidarietà comunale, come determinato ai sensi dell'[articolo 1, comma 380-ter della legge 24 dicembre 2012, n. 228](#), e' ridotto di 375,6 milioni di*

*euro per l'anno 2014 e di 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018*”.

Nonostante, pertanto, la riduzione al fondo di solidarietà comunale fosse ben limitata agli anni 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, con l'art. 1, comma 921, L. 145/2018, tale riduzione, seppure temporanea ed eccezionale, è stata imposta anche per l'anno 2019, determinando una illegittima compressione della sfera di autonomia, costituzionalmente garantita in capo agli enti territoriali, rispetto a cui l'azione di coordinamento della finanza pubblica non può mai eccedere i limiti oltre i quali si trasformerebbe in attività di direzione o di indebito condizionamento delle attività degli enti autonomi (come precisato, con sentenza n. 376/2003, dalla Corte costituzionale).

A ciò si aggiunge che, nel caso che ci occupa, alcun coinvolgimento degli enti comunali c'è stato in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali (Accordo del 29.11.2018) relativamente alla ulteriore decurtazione al FSC come, implicitamente, sembrerebbe essere stata confermata ai sensi dell'art. 1, comma 921, L. 145/2018.

Eppure, l'impugnato art. 1, c. 921, L. 145/2018, confermando la definizione del fondo del 2018, dunque la decurtazione operata a favore della finanza pubblica dall'art. 47, c. 8, D.L. 66/2014, si pone anch'esso come principio di coordinamento della finanza pubblica che vincola senz'altro gli enti comunali.

Ne consegue che qualsiasi quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune possa trovare giustificazione solo se affiancata a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli.

Di qui l'assoluta illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 921, L. 145/2018, nella parte in cui confermando per l'anno 2019 la dotazione del FSC del 2018, reitera la decurtazione prevista dall'art. 47, c. 8, D.L. 66/2014, viola i principi di coordinamento della finanza pubblica e di leale e trasparente collaborazione fra le parti, di cui agli artt. 3, 5 e 97 della Costituzione.

**V.** Il principio di leale collaborazione delle parti, inoltre, non può ritenersi garantito laddove non siano assicurate agli enti territoriali l'effettiva programmabilità e la reale

copertura finanziaria dei servizi (al cui finanziamento il fondo di solidarietà comunale è destinato), che Costituzione ritiene debbano essere integralmente finanziati dai Comuni.

Ed infatti, in virtù di quanto previsto dal comma 9 dell'art. 47, D.L. 66/2014, *“gli importi delle riduzioni di spesa e le conseguenti riduzioni di cui al comma 8 per ciascun comune sono determinati con decreto de Ministero dell'interno da emanare entro il termine del 30 giugno per l'anno 2014 e del 28 febbraio per gli anni successivi”*; ebbene, per l'anno 2019, non c'è stata alcuna definizione degli importi delle riduzioni di spesa (né entro il 28 febbraio 2018 né successivamente), dunque non c'è stata alcuna definizione delle conseguenti riduzioni di cui al comma 8 per ciascun comune.

Le singole misure di contenimento della spesa pubblica, quindi, seppure ammesse, devono presentare il carattere della temporaneità e richiedono che lo Stato definisca di volta in volta, secondo le ordinarie scansioni temporali dei singoli cicli di bilancio, il quadro organico delle relazioni finanziarie con le Regioni e gli enti locali, al fine di non sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistematici delle singole manovre di finanza pubblica, previo coinvolgimento degli enti locali interessati; la riduzione del fondo di solidarietà comunale, pertanto, oltre ad incidere pesantemente sulla composizione del fondo e sul suo consequenziale riparto, comportando un'ulteriore diminuzione, oltre a quella già ampiamente contestata, nell'attribuzione in capo a ciascun ente locale delle risorse funzionali a garantire l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite, così come confermata dall'art. 1, comma 921, L. 145/2018, è illegittima poiché in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, di leale collaborazione delle parti e di certezza delle risorse disponibili, di cui agli artt. 3, 5, 117 e 119 della Costituzione.

Inoltre se il fondo è già determinato in misura tale da essere sufficiente ad assicurare l'obbiettivo voluto dall'art. 119 è evidente che una sua riduzione non consente più il raggiungimento dell'obbiettivo e, per definizione, viola l'art. 119 Cost..

**VI.** La ripartizione della quota perequativa del FSC è fondata su criteri illegittimi ed

errati perché fa riferimento a dati, quali il fabbisogno standard e la capacità fiscale 2018, non coincidenti con quelli reali ed attuali (2019) e dunque su dati non rispondenti alla realtà dei fatti e, dunque, per definizione, non conformi al dettato costituzionale cui devono dare attuazione.

In sostanza, il Ministero attribuisce a ciascun comune lo stesso importo dell'anno precedente pur se i relativi fabbisogni standard e le capacità fiscali sono cambiati.

Tale operato è viziato da un chiaro eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza, nonché su un altrettanto chiaro difetto di istruttoria ed erroneità dei presupposti oltre ad essere posto in essere in violazione dei principi di imparzialità ed efficienza della P.A., sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La mera riconferma degli importi dell'anno 2018 viola peraltro anche i principi sanciti dagli art. 117 e 119 della Costituzione.

Si potrebbe obiettare che il Ministero dell'Interno ha pubblicato gli importi di cui al comunicato del 17.1.2019 in attuazione di quanto previsto dalla legge di bilancio 2019 (L. 145/2018), la quale prescrive:

*“Il Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in deroga all'articolo 1, comma 449, lettere da a) a d), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è confermato per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018, pubblicato nel supplemento ordinario n. 17 alla Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, recante « Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018 », salve le operazioni aritmetiche relative ai nuovi comuni risultanti da procedure di fusione”.*

Ebbene, qualora la norma dovesse essere interpretata in detti termini, la ripartizione del FSC 2019 e tutti gli atti preordinati, consequenziali e/o connessi sono affetti (oltre che dai vizi già rilevati innanzi) da illegittimità derivata dall'evidente incostituzionalità della norma (art. 1, c. 921 L. 145/2018) di cui costituiscono diretta attuazione.

Per tali ragioni, è stata eccepita l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 921 L.

145/2018 per violazione dei citati art. 3, 5, 97, 117 e 119 della Costituzione e dei principi sanciti dalla L.42/2009 in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

L'art. 1, c. 921, L. 145/2018 e gli atti amministrativi emanati in attuazione della norma stessa, nonché quelli preordinati e consequenziali, sono affetti da un'evidente vizio di illegittimità costituzionale per violazione dei principi di cui agli artt. 3, 97, 117 e 119 della Costituzione (fatti propri e ribaditi dalla L. 42/2009) anche nella parte in cui "congelano" la percentuale della quota del FSC da ripartire secondo i criteri perequativi al 45% anziché disporre il graduale aumento della stessa al 60% così come previsto dal comma 449, art. 1 L. 232/2016, per cui anche sotto tale profilo è stata sollevata espressa questione di costituzionalità.

La graduale sostituzione dei criteri perequativi al criterio della spesa storica infatti è finalizzato alla concreta realizzazione dei principi di autonomia finanziaria cui è improntata la riforma sul federalismo fiscale del Titolo V della Costituzione.

Detta autonomia, secondo quanto dettato dalla Costituzione e ribadito dal Legislatore con la legge-delega n. 42/2009 – deve essere garantita ai Comuni attraverso l'incameramento non solo di entrate proprie ma anche attraverso l'ausilio di risorse provenienti dall'istituzione dell'apposito fondo perequativo, laddove i comuni non raggiungano con le entrate proprie disponibilità sufficienti a finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

Detti obiettivi sono raggiungibili solo attraverso la ripartizione del FSC in base ai criteri perequativi del fabbisogno standard e della capacità fiscale, perchè solo attraverso l'applicazione di detti parametri le risorse possono essere ripartite in maniera corretta e coerente con i principi di efficienza e di efficacia della P.A.

Il criterio della spesa storica infatti non consente la ripartizione delle risorse in base alle effettive esigenze degli enti poiché si limita a replicare i trasferimenti degli anni precedenti senza tenere in alcun conto il reale fabbisogno dei comuni e le capacità degli stessi di esercitare le funzioni essenziali e di garantire i livelli standard delle prestazioni essenziali di cui all'art. 117, c. 2, lett. m) e p) della Costituzione.

Bloccare l'aumento della quota del FSC da ripartir in base ai criteri perequativi, dunque, viola non solo l'art. 119 della Costituzione ma anche i principi di buon andamento, imparzialità, efficienza ed efficacia dell'attività della P.A. sanciti dal combinato disposto degli artt. 3, 5 e 97 della Cost.

Inoltre viola quanto disposto dalla medesima Carta Costituzione agli artt. 117 e 119 poiché, di fatto, ritarda immotivatamente la graduale sostituzione del criterio della spesa storica con i criteri perequativi dei fabbisogni standard e della capacità fiscale e con ciò impedisce la realizzazione di quell'autonomia dei Comuni, tale da garantire loro – senza distinzione alcuna – l'esercizio delle funzioni fondamentali e ai cittadini di poter usufruire dell'erogazione sufficiente ed appropriata dei servizi essenziali funzionali all'esercizio dei diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti , così come espressamente previsto dalla Costituzione ai citati artt. 117 e 119.

**VII.** Il FSC, ai fini della ripartizione delle risorse tra i comuni, è virtualmente suddiviso in due quote: una, “ristorativa”, la cui ripartizione è effettuata sulla base del vecchio criterio della spesa storica, ed una, “compensativa”, la cui ripartizione viene effettuata sulla base dei criteri perequativi del fabbisogno standard e delle capacità fiscali.

La stima del fabbisogno standard, nonché la metodologia e, dunque, i parametri da utilizzare per il relativo calcolo, sono rimessi alla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) per analizzare e valutare le attività, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216).

Dal 2017, il fabbisogno standard si calcola in base alle seguenti funzioni e servizi: funzioni di istruzione pubblica; servizio smaltimento rifiuti; servizi asili nido; funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni nel campo della viabilità; funzioni nel campo dei trasporti; funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido.

Ebbene i parametri su cui è stimato il fabbisogno standard non sono realistici e

corretti.

In particolare, per alcuni dei servizi e delle funzioni innanzi riportati (ad es. il servizio asili nido), la CTFS stima il fabbisogno in base al servizio storico, ossia alla spesa impegnata negli anni precedenti dal comune per l'erogazione di quel servizio.

Il fabbisogno infatti viene irragionevolmente calcolato non in base alle reali esigenze del comune per assicurare i livelli essenziali dei servizi e delle funzioni fondamentali di cui agli artt. 117, c. 2, lett. m) e p) e 119 della Costituzione ma in base a quanto il comune ha speso negli anni precedenti per il servizio in questione.

In tal modo si verifica una sorta di circolo vizioso per cui i comuni che in passato, per le più svariate ragioni, non hanno potuto o dovuto attivare determinati servizi attinenti alle funzioni fondamentali non potranno farlo neanche in futuro, perché secondo il parametro del “servizio storico” il fabbisogno standard, sulla cui base viene ripartita la quota perequativa del FSC, sarà pari 0 o comunque sottostimato.

Mentre i comuni che nel passato hanno erogato detti servizi, anche oltre le soglie di appropriatezza, perché dotati di una capacità fiscale tale da consentirglielo, si vedranno attribuire più risorse di quelle effettivamente spettanti in virtù di un fabbisogno standard artificialmente sovrastimato.

**VIII.** Un'ulteriore illegittima contrazione del fabbisogno standard a discapito di quei comuni che presentano una capacità fiscale più bassa e la cui spesa storica per determinati servizi è pertanto più bassa (rispetto a comuni che in ragione di una maggiore capacità fiscale negli anni precedenti hanno speso di più fornendo servizi qualitativamente e quantitativamente maggiori) dipende anche dall'introduzione, a decorrere dal 2017 in poi, di alcune variabili di funzione da parte della CTFS, chiamate tecnicamente “dummy” (fantoccio), tese – di fatto – a ridurre il fabbisogno nei comuni delle regioni che, per ragioni di stampo sociale/storico/territoriale, offrono meno servizi, tra le quali rientrano ad es. il Molise, la Campania, la Calabria.

Questi dummy territoriali appaiono del tutto incongruenti rispetto al corretto calcolo del fabbisogno sociale perché - ad esempio, a parità di disabili o anziani non autosufficienti o di bambini sotto 3 anni di età - portano ad attribuire un minore o maggiore fabbisogno ai comuni a seconda che si trovino in territori storicamente più

ricchi o meno ricchi.

E' evidente che gli atti impugnati, nonché tutti gli atti preordinati, connessi e/o consequenziali, sono illegittimi anche nella parte in cui gli importi del FSC sono ripartiti sulla base del fabbisogno standard così come stimato dal CTFS su parametri riferiti al fabbisogno storico anziché al più corretto parametro demografico individuando la media nazionale come standard di riferimento.

Si rileva infatti una palese violazione degli artt. 3, 5 e 97 della Costituzione: la stima del fabbisogno standard in base al parametro del servizio storico comporta un'illegitima ed ingiusta disparità di trattamento tra i comuni che porta a penalizzare gli enti storicamente più deboli dal punto di vista economico e sociale a discapito degli enti più forti, in grado con le proprie risorse di fornire livelli adeguati di prestazione.

Si rileva altresì una violazione dell'art. 97 della Costituzione, per violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della P.A.: attribuire maggiori risorse ai comuni che già erogano i servizi e minori risorse a quelli che non hanno avuto in passato e non hanno attualmente la capacità fiscale per farlo comporta un evidente uso distorto delle risorse e indubbiamente non funzionale a perseguire l'obiettivo di garantire il medesimo livello delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Ciò comporta altresì la violazione dei principi posti alla base del federalismo fiscale di cui agli artt. 117 e 119 della Costituzione e dall'art. 2. C. 2. Lett. e) della L. 42/2009, perché di fatto impediscono l'attuazione di quanto previsto dalla Costituzione e dalla citata legge-delega, laddove istituisce *“un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.”* (art. 119, c. 3) al fine di consentire, che – in piena autonomia di entrata e di spesa – ciascun comune assicuri integralmente i costi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali assegnate ai comuni dal citato art. 117 Cost.

Da quanto innanzi, consegue altresì l'illegittimità costituzionale dell'art.1, c. 921, L. 145/2018 che ha confermato il FSC per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati



per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018 - in qualità di normativa a fondamento degli atti di riparto del FSC 2019 e 2018 oggetto di impugnazione - per violazione degli artt. 3, 97, 117 e 119 della Costituzione nonché con i principi dettati dalla legge-delega che ne costituisce attuazione, in quanto di fatto conferma e ratifica la stima del fabbisogno standard operata dalla CTFS sulla base degli illegittimi ed ingiusti parametri di cui si è detto innanzi.

**6) Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://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;**

**7) Indicazione numero ordinanza:**

Con ordinanza del 17/12/2019, n. 6872/2019 di Reg. Prov. Pres., il Tar Lazio-Roma, ha autorizzato la notifica mediante pubblici proclami del ricorso n. 3907/2019 Reg. Ric.

Si fa presente che Codesta Spett. Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrà, all'esito della ordinataLe pubblicazione sul proprio "sito web", da non rimuovere sino alla pubblicazione della sentenza definitiva, rilasciare al sottoscritto procuratore processuale e difensore del Comune ricorrente un attestato nel quale si confermi l'avvenuta pubblicazione, nel sito web, del ricorso, della detta ordinanza, dell'elenco dei controinteressati risultanti dalle Tabelle n. 1, n. 2, n. 3, n. 4 allegate al D.P.C.M. del 07 marzo 2018, e richiamate dal Comunicato del Ministero dell'Interno del 17 gennaio 2019 e dell'elenco dei controinteressati risultanti dall' "*Elenco dei codici e delle denominazioni delle unità territoriali*" aggiornato al 01/01/2020 estratto dal sito web ISTAT <https://www.istat.it/it/archivio/6789>, munito di specificazione della data in cui tale pubblicazione è avvenuta.

Campobasso/Roma, 10 gennaio 2020

Avv. Salvatore Di Pardo