

Ecc.mo TAR DEL LAZIO

Ricorso

del **Comune di Genova** (P.I. 00856930102), in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, Dott. Marco Bucci, con sede legale in Genova, Via Garibaldi, 9, rappresentato e difeso, ai fini del presente giudizio, dal Prof. Avv. Lorenzo Cuocolo del Foro di Genova (C.F. CCLLNZ75D30D969V), giusta procura speciale in calce del presente atto, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, Via Goffredo Mameli, 3 e indicazione del numero di fax 0108393383 e dell'indirizzo di posta elettronica certificata lorenzo.cuocolo@ordineavvgenova.it per ogni futura comunicazione,

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'economia e delle finanze**, in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*;
- **Ministero dell'interno**, in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*;

per l'annullamento

del 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*” (**doc. n. 1**);

nonché per l'annullamento

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

* * *

FATTO

1) 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. 228/212 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.

In particolare, a seguito della progressiva implementazione dei meccanismi *di cui infra*, che effettuano il riparto delle risorse sulla base del criterio c.d. della "perequazione", l'Ente ha subito le seguenti riduzioni negli ultimi tre anni:

FSC 2016 risorse assegnate	euro 137.236.890,10
FSC 2017 risorse assegnate	euro 133.807.449,52
FSC 2018 risorse assegnate	euro 131.948.980,25

Allo stato attuale, se non interverranno auspiccate modifiche al criterio citato, le previsioni per il prossimo triennio sono le seguenti:

FSC 2019 risorse stimabili	euro 128.091.069,51
FSC 2020 risorse stimabili	euro 121.661.218,28
FSC 2021 risorse stimabili	euro 117.803.307,54

Va da sé che si tratta di una situazione assolutamente insostenibile, atta a compromettere i già precari equilibri di bilancio, nei confronti della quale

l'Amministrazione comunale di Genova intende avanzare nella presente sede tutte le proprie doglianze in punto di legittimità.

Giova fin d'ora osservare che tale andamento 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 è agevole dimostrare come 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 (**doc. n. 2**).

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!

In quest'ultimo caso, tra l'altro, essendo tale decurtazione disposta direttamente dalla legge, senza l'intermediazione di alcun atto amministrativo, gli enti locali non hanno neppure la possibilità di attivare alcuna forma di tutela giurisdizionale. Ciò posto, l'atto impugnato, in tale drammatico contesto, si pone ancora una volta in netto contrasto con il principio dell'autonomia finanziaria degli enti locali, costituzionalmente garantita dall'art. 119, comma 1, Cost.

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.

* * *

2) La legge delega sul federalismo fiscale.

Con la L. n. 42/2009 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*), il legislatore, dopo anni di tentativi sempre falliti, ha finalmente 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 – ai fini che interessano nella presente sede – 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”**.

Nella prospettiva della delega per il federalismo fiscale, la perequazione delle risorse finanziarie manteneva, quindi, la sua naturale vocazione solidarista a salvaguardia dell'attività degli enti locali: 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.

Vari sono i criteri che, in virtù di tale legge, avrebbero dovuto soprassedere alla ripartizione delle risorse ai fini della perequazione: *i*) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale ad aliquota standard; *ii*) un indicatore di tipo infrastrutturale; *iii*) indicatori atti a misurare le caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive dei territori e la loro incidenza sulla determinazione dei costi delle funzioni pubbliche assegnate agli enti locali.

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 ed il 2017, giusta le tempistiche necessarie: *i*) per l'individuazione delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario (realizzata attraverso il D.L. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con modificazioni dalla L. n. 135/2012); *ii*) per la determinazione dei fabbisogni standard per ciascuna di esse nel rispetto dei criteri all'uopo indicati dall'art. 13, L. n. 42/2009; *iii*) per l'approvazione – inizialmente,

da parte della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale e, successivamente alla legge di stabilità per il 2016, della Commissione tecnica per i fabbisogni standard – delle note metodologiche circa le procedure di calcolo.

Per quel che concerne, invece, le capacità fiscali, l'art. 43, comma 5-*quater*, D.L. n. 133/2014, conv., con modificazioni, dalla L. n. 164/2014, ha introdotto la procedura per l'individuazione di tale parametro, da effettuarsi – anche alla luce delle modifiche di cui alla all'art. 1-*bis*, L. n. 113/2016 – mediante nota metodologica aggiornata con successivi decreti ministeriali.

* * *

3) Il decreto sul federalismo municipale.

Frattanto, nelle more della definizione dei costi standard e delle capacità fiscali, il D.Lgs. n. 23/2011 (*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*) ha dato avvio all'attuazione alla 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.

A regime, invece, sarebbe entrato in vigore il definitivo fondo perequativo per i Comuni previsto dall'art. 13 della menzionata legge delega sul federalismo fiscale, articolato in due componenti, relative, rispettivamente, alle funzioni fondamentali e alle funzioni non fondamentali.

In attuazione di tali disposizioni, sono stati adottati il D.M. 21 giugno 2011 e il D.M. 4 maggio 2012, recanti la disciplina del fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario per gli anni 2011 e 2012.

Non essendo ancora disponibile, all'epoca, il dato sui fabbisogni standard, si è proceduto – sia per l'anno 2011 che per l'anno 2012 – ad assegnare le quote del

fondo perequativo ai Comuni sulla base delle regole di attribuzione dei trasferimenti erariali già vigenti per l'anno 2010.

* * *

4) L'introduzione del fondo di solidarietà comunale.

Sennonché, prescindendo dall'esame degli interventi di drastica rideterminazione del fondo da ultimo citato per effetto dei tagli lineari attuati dal Governo nell'autunno dell'anno 2012, 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 (art. 1, comma 380, L. n. 228/2012).

Giova osservare che l'intervento è stato attuato in ragione dell'eliminazione della quota di riserva del gettito dell'IMU in favore dello Stato applicata, in via sperimentale, per l'anno 2012, situazione che, com'è noto, aveva suscitato numerose proteste da parte dei Sindaci italiani.

Infatti, al fine di compensare la rinuncia dello Stato al gettito dell'IMU, con la sola esclusione dei fabbricati di categoria catastale D, 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** (...) *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 (...)*”.

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 artificialmente 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.

* * *

5) La disciplina originaria del fondo di solidarietà comunale.

Fatta questa necessaria premessa in ordine all’evoluzione – *rectius* involuzione – del federalismo fiscale con particolare riferimento agli istituti di perequazione, del cui onere sono stati gravati i Comuni “virtuosi” in sostituzione dello Stato, si può ora passare alla disamina della specifica disciplina del fondo di solidarietà comunale che costituisce l’oggetto del contendere.

L’art. 1, comma 380, *lett. b)*, L. n. 228/2012 ha stabilito che “è istituito, *nello stato di previsione del Ministero dell’interno, il Fondo di solidarietà comunale*

che è alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni, di cui al citato art. 13 del D.L. n. 201 del 2011, 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, da emanare entro il 30 aprile 2013 per l'anno 2013. In caso di mancato accordo, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è comunque emanato entro i 15 giorni successivi. L'ammontare iniziale del predetto fondo è pari, per l'anno 2013, a 4.717,9 milioni di euro. Corrispondentemente, nei predetti esercizi è versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni”.

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 [v. supra par. 4];*

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.

Successivamente, è intervenuto il comma 380 *ter*, L. n. 228/2012, introdotto dall'art. 1, comma 730, L. n. 232/2016, il quale, tra l'altro:

- ha stabilito l'entità del fondo per gli anni 2014, 2015, definendo, parimenti, l'ammontare della quota dell'IMU necessaria alla sua alimentazione;
- ha, altresì, sancito l'obbligo di tenere conto, ai fini della formazione e del riparto del fondo medesimo della necessità di ristorare i Comuni per il mancato gettito derivante dall'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e della contestuale introduzione della TASI;
- ha previsto l'esigenza di limitare le variazioni – in aumento e in diminuzione – delle risorse disponibili attraverso un'apposita clausola di salvaguardia.

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 (ferma restando, fino ad allora, la distribuzione della restante parte delle risorse sulla base dei trasferimenti storici, ovvero mediante compensazione dei minori introiti di provenienza dal gettito IMU e TASI, entrambi calcolati ad aliquota standard).

* * *

6) L'attuale disciplina del fondo di solidarietà comunale.

La successiva evoluzione normativa ha recato alcune importanti innovazioni rispetto al quadro dinanzi delineato, sotto il profilo, in particolare, dell'entità del fondo e del consolidamento dei criteri di ripartizione.

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.

Recita, a tal proposito, la *lett. c)* del citato comma 449 che il fondo “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**”.

La progressiva implementazione della quota destinata alla perequazione secondo la logica artificiosa del confronto tra fabbisogni standard e capacità fiscali è motivo di rilevantissimo 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.

* * *

7) 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**.

* * *

8) 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.

* * *

DIRITTO

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.

La disposizione di cui in rubrica stabilisce, segnatamente, che "*il Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 448 è: a) ripartito, quanto a euro 3.767.450.000, tra i comuni interessati **sulla base del gettito effettivo dell'IMU e del tributo per i servizi indivisibili (TASI)**, relativo all'anno 2015 derivante dall'applicazione dei commi da 10 a 16, e dei commi 53 e 54 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208*".

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 (**doc. n. 3**), 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.

Inoltre, proprio a motivo della particolare disciplina di favore, i contratti di locazione a canone concordato sono in costante aumento con il risultato che, con l'avanzare gli anni, il dato relativo alla perdita di gettito dell'IMU riferito a tale tipologia di fattispecie è in costante incremento.

Il ristoro disposto dallo Stato dovrebbe, pertanto, tenere conto anche di tale evoluzione al fine di non penalizzare gli enti locali e di rendere effettivamente neutro per essi l'effetto finanziario delle agevolazioni introdotte.

Sul punto, peraltro, in caso di divergenza con le argomentazioni della difesa avversaria, si formula fin d'ora istanza a codesto ecc.mo Tribunale affinché sia disposto giudizio di verifica.

Donde la sussistenza del vizio rubricato.

* * *

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)” (doc. n. 5)*.

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 (doc. n. 6).

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.

Si veda, a tale riguardo, il punto 3 della sentenza citata dove si riconosce una differenza ancora dovuta al Comune pari ad euro 2.389.601,27, **per ogni anno successivo al 2011**, e quindi anche per il 2018, che sarebbe dovuta confluire nel fondo ed invece non viene riconosciuta (aumentando così gli arretrati complessivi dello Stato a favore di Comune di Genova).

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 stabilisce che *“con riferimento ai Comuni delle regioni a statuto ordinario, nel caso in cui l'applicazione dei criteri di riparto di cui alla lettera c) del comma 449 determini una variazione delle risorse di riferimento, tra un anno e l'altro, superiore a +4 per cento o inferiore a -4 per cento rispetto all'ammontare delle risorse storiche di riferimento, si può applicare un correttivo finalizzato a limitare le predette variazioni. Le risorse di riferimento sono definite dai gettiti dell'IMU e della TASI, entrambi valutati ad aliquota di base, e dalla dotazione netta del Fondo di solidarietà comunale. Per il calcolo delle risorse storiche di riferimento la dotazione netta del Fondo di solidarietà comunale è calcolata considerando pari a zero la percentuale di applicazione della differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard di cui alla lettera c) del comma 449. Ai fini di cui al primo periodo, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, è costituito un accantonamento alimentato dai comuni che registrano un incremento delle risorse complessive rispetto all'anno precedente superiore al 4 per cento. I predetti enti contribuiscono in modo proporzionale all'accantonamento in misura non superiore all'eccedenza di risorse rispetto alla soglia del 4 per cento e, comunque, nel limite complessivo delle risorse necessarie per ridurre le variazioni negative dei comuni con una perdita superiore al 4 per cento. Il predetto accantonamento è ripartito proporzionalmente tra i comuni che registrano una riduzione delle risorse complessive rispetto all'anno precedente superiore al 4 per cento nei limiti delle risorse accantonate”*.

La disposizione in esame 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 (**doc. n. 7**).

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.

Occorre, anzitutto, muovere dal dettato costituzionale.

L'art. 119, comma 1, Cost. prevede che “*i Comuni (...) hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci (...)*”.

Il comma 2 stabilisce, altresì, che “*i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni **hanno risorse autonome**. Stabiliscono e applicano **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di **compartecipazioni al gettito di tributi erariali** riferibile al loro territorio”.*

Il comma successivo statuisce, inoltre, che “*la legge dello Stato istituisce **un fondo perequativo**, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”.*

Ai fini che ci occupano, giova menzionare, infine, anche il comma 4, in virtù del quale “*le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di **finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite**”.*

Il disegno della L. n. 42/2009 era coerente con tale impostazione.

Esso prevedeva, infatti, l'intera fiscalizzazione delle entrate degli enti locali in sostituzione ai trasferimenti erariali fondati sulla spesa storica.

In questa cornice, segnatamente, si collocava la perequazione delle capacità fiscali: in una struttura di bilancio interamente connotata, sul fronte dell'entrata, da introiti di natura tributaria – tributi ed entrate propri e compartecipazione al gettito di tributi erariali – lo Stato interveniva con il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 3, Cost. per supportare quegli enti che non presentavano capacità fiscali adeguate ad assolvere il costo delle funzioni.

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.

Ciò, peraltro, era perfettamente coerente con il principio stabilito dal già citato art. 149, comma 7, D.Lgs. n. 267/2000, in virtù del quale “*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*”.

E' assolutamente evidente che, in questa logica, tutte le entrate attribuite agli enti locali servono per il finanziamento delle loro funzioni e per il pieno esercizio della loro autonomia finanziaria costituzionalmente garantita.

In definitiva, pertanto, la conclusione che si può ricavare dalle disposizioni citate è che il legislatore del 2009, nel dare attuazione all'art. 119, Cost. in materia di perequazione, si è basato sui criteri stabiliti dalla Costituzione, organizzando il fondo perequativo in modo da condizionarne l'entità e la determinazione delle quote di distribuzione in funzione di due parametri:

- a) la garanzia del finanziamento **integrale** delle funzioni attribuite agli enti locali (definite al costo standard) e
- b) la compensazione della minore capacità fiscale per abitante di determinati territori.

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.

Regole dalle quali, beninteso, non è possibile in alcun modo “svicolare”, come testimonia, peraltro, l'abbondante giurisprudenza costituzionale formatasi all'indomani della riforma costituzionale dell'art. 119, Cost., che proprio in materia di perequazione ha trovato la sua più rigorosa applicazione all'insegna del principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e di amministrazione e responsabilità finanziaria (Corte cost., sent. n. 370 del 2003; Corte cost., sent. n. 320 del 2004; Corte cost., sent. n. 49 del 2004; Corte cost., sent. n. 77 del 2005; Corte cost., sent. n. 170 del 2005).

Neppure l'infelice situazione dei conti pubblici giustifica il fatto che si intervenga sulla finanza locale in maniera disomogenea e restrittiva degli spazi di autonomia finanziaria riconosciuti dalla Costituzione.

Come messo in luce da autorevole dottrina, infatti, *“non è certo in discussione, sul piano generale, la possibilità del legislatore di modificare la propria rotta rispetto a quanto da esso stesso stabilito in precedenza: ma con riguardo specifico alla materia de qua, è impossibile dimenticare l'insistenza con cui la Corte ha sottolineato l'importanza della legislazione di «prima attuazione» dell'art. 119 Cost. e l'imprescindibilità della concretizzazione del meccanismo del federalismo fiscale: dal cui completamento, peraltro, deriverebbero indubbiamente effetti benefici sull'efficienza dei servizi, sulla trasparenza dei conti pubblici e sulla responsabilizzazione delle amministrazioni locali, risultato che di certo apparirebbero coerenti anche con il quadro costituzionale novellato”* (C. Salazar, *gli artt. 117 e 119 nella giurisprudenza costituzionale*, in G.F. Ferrari (cur.), *Lo stato della finanza locale in Italia e in Europa*, Venezia, 2013, 81).

Non sorprende, pertanto, che la Corte costituzionale abbia chiarito il carattere tendenzialmente chiuso e “tipico” dei meccanismi di perequazione.

E' dato leggere, infatti, che *“il rispetto di detto principio di tipicità non impedisce certamente – allo stato della legislazione – che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. **Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost.**”* (Corte cost., sent. n. 176 del 2012).

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. Tale circostanza si pone in palese contrasto rispetto alla *ratio* ed allo spirito dell'art. 119, Cost., così come coerentemente attuato dalla L. n. 42/2009, il cui art. 13 prevede espressamente, al comma 1, che il fondo perequativo debba essere "*alimentato dalla fiscalità generale*" e non dalle risorse proprie degli enti territoriali (tanto che l'originario fondo sperimentale di riequilibrio, come si è detto, era alimentato esclusivamente dalla fiscalità dello Stato).

La natura verticale dei meccanismi perequativi previsti dalla Costituzione è stata a più riprese ribadita dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha affermato che l'art. 119 Cost., e le relative norme attuative «sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono **garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato**». Da ciò, secondo la Corte, deriva «l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza **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» (Corte cost., sent. n. 176 del 2012. Nello stesso senso, v. Corte cost., sent. n. 46 del 2013).

Ad analoghe conclusioni è giunta la Corte costituzionale anche in una recente pronuncia, dove essa, con specifico riferimento all'art. 119, terzo comma, Cost., ha riconosciuto che «la nostra Carta costituzionale contempla **un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico del bilancio dello Stato**» (Corte cost., sent. n. 61 del 2018).

Alla luce di quanto precede è possibile concludere che:

- la Costituzione prevede unicamente strumenti perequativi di natura verticale, che si estrinsecano in un trasferimento da parte dello Stato in favore delle autonomie locali di risorse aggiuntive rispetto a quelle da questi reperite per l'esercizio delle normali funzioni;
- che gli strumenti perequativi individuati dalla Costituzione sono tassativi, con la conseguenza che gli interventi volti a compensare la minore capacità fiscale dei territori più svantaggiati può avvenire «solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost» (Corte cost., sent. n. 176 del 2012).

Ne consegue che 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, nella misura in cui istituisce un meccanismo perequativo di natura orizzontale, senza alcuna partecipazione dello Stato, è incostituzionale per violazione dell'art. 119, commi 1, 2, 3 e 4 Cost.

- 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 (*rectius* di parziale restituzione ai Comuni delle risorse tolte in funzione della differenza tra capacità fiscali e costi standard) 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.

Il sistema che in questa sede si denuncia, in definitiva, rappresenta una vistosa elusione della disciplina costituzionale sulla perequazione che “nasconde”, quale unico vero fine, un contenimento della spesa statale attraverso l'imposizione degli obblighi di solidarietà a carico degli enti locali, i quali, a questo scopo, sono unilateralmente privati di risorse proprie e fondamentali per l'esercizio delle loro funzioni e questo a fronte, oltretutto, dell'obbligo di “equilibrio di bilancio”, introdotto nel comma 1 dell'art. 119, Cost. con la L. cost. n. 1/2012.

E la dimostrazione dello “sviamento” in cui il legislatore è incorso nel disciplinare il fondo di solidarietà comunale risiede nel fatto che, come messo in luce nella parte narrativa del presente ricorso, la perequazione “orizzontale” a valere sulla quota del gettito dell'IMU è stata introdotta per sopperire

all'eliminazione della riserva allo Stato di una porzione rilevante del gettito dell'IMU prima disposta dall'art. 13, comma 11, D.L. n. 201/2011;

- 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 (**doc. n. 8**).

E, tuttavia, se i cittadini genovesi, a parità di aliquote, pagano più tasse al proprio Comune perché l'Agenzia delle entrate del territorio, a differenza che in altri luoghi, ha bene operato aggiornando le rendite catastali ai correnti valori immobiliari, sarebbe quantomeno equo che detti cittadini si vedessero beneficiari di maggiori servizi che, invece, l'Amministrazione non può erogare perché deve convogliare una quota importante del gettito della propria IMU a favore di altri Comuni dove il prelievo fiscale è inferiore; da un lato, quindi, si propugna la visione del federalismo fiscale e dell'autonomia, dall'altro, invece, si impedisce alle amministrazione di decidere come impiegare parte consistente delle proprie entrate.

Esito non potrebbe essere più contraddittorio!

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 (si pensi, a solo titolo esemplificativo, cosa significa organizzare il servizio del trasporto pubblico in una città collinare e dalle strade anguste come Genova ovvero, sempre a titolo esemplificativo, assicurare i servizi

sociali in una Città caratterizzata dal più alto numero in Italia di persone anziane che vivono in condizione di solitudine);

- 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 (...).** Tale metodologia è recepita nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 451 del presente articolo (...). La restante quota è, invece, distribuita assicurando a

ciascun Comune un importo pari all'ammontare algebrico della medesima componente del Fondo di solidarietà comunale dell'anno precedente, eventualmente rettificata, variato in misura corrispondente alla variazione della quota di fondo non ripartita secondo i criteri di cui al primo periodo”.

Ciò posto, in disparte quanto già dedotto in punto di incostituzionalità della disciplina relativa al fondo di solidarietà comunale, 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.

Trattasi, tra l'altro, di misura quasi “punitiva” per i Comuni che presentano differenze positive tra le capacità fiscali ed i costi standard e, soprattutto, “gratuita” per lo Stato in quanto attiene esclusivamente ai riparti tra i Comuni e non ha alcuna incidenza sul finanziamento complessivo del fondo.

Si insiste, pertanto, perché codesto Ecc.mo TAR del Lazio voglia sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata per le motivazioni sopra delineate.

* * *

5) **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).

A tale riguardo, giova, peraltro, richiamare quanto efficacemente statuito da codesto Ecc.mo TAR del Lazio nell'ambito della nota sentenza n. 2552/2017, recante l'annullamento del decreto avente ad oggetto la definizione e la ripartizione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale spettanti per il 2015 (recentemente confermata, peraltro, dal Consiglio di Stato per effetto della sentenza n. 2200/2018), ove si legge che *“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**”*.

Ciò in quanto, segnatamente, *“al fine di poter elaborare e approvare il bilancio di previsione, gli Enti locali devono conoscere le entrate su cui possono contare per poter poi esercitare la propria autonomia in materia di spesa, ragion per cui l'art. 1, comma 380-ter, primo capoverso, lettera b), della legge n. 228/2012, prevede, con riferimento alle diverse annualità, precisi termini per l'emanazione del D.P.C.M. di determinazione e ripartizione del fondo di solidarietà comunale. (...) La ratio di tale scansione temporale è molto chiara, essendo necessario 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”*.

Del resto, come puntualizzato nell'ambito della suddetta pronuncia, *“sulla base dei medesimi principi la Corte costituzionale ha recentemente dichiarato l'illegittimità dell'art. 16, comma 6, del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 135/2012, nella parte in cui non prevede un termine ultimo per l'approvazione del D.P.C.M. che definisca il procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013, istituito che costituisce l'antecedente storico del fondo di solidarietà comunale. Ha in proposito osservato la Corte costituzionale come «un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione» (sentenza 6 giugno 2016, n. 129)”*.

Donde la sussistenza del vizio rubricato.

* * *

P.Q.M.

Voglia codesto ecc.mo TAR del Lazio, eventualmente previa remissione alla Corte costituzionale della 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. ovvero dell'art. 1, comma 449, *lett. c)*, L. n. 232/2016 per contrasto con gli artt. 3, 5, 119, commi 1, 3 e 4, Cost., accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare gli atti impugnati in quanto illegittimi ed adottare tutti i conseguenti provvedimenti.

Con vittoria delle spese del giudizio.

Si dichiara che, in base alle disposizioni vigenti, al momento della costituzione in giudizio sarà corrisposto il contributo unificato nella misura di euro 650,00.

Genova, 9 giugno 2018

Prof. Avv. Lorenzo Cuocolo

Relata di notifica

Per conto del **Comune di Genova** (P.I. 00856930102), in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Genova, Via Garibaldi, 9, come in atti rappresentato, difeso, nonché domiciliato, io sottoscritto Prof. Avv. Lorenzo Cuocolo, con studio in Genova, Via G. Mameli, n. 3, ho notificato il sopra esteso ricorso proposto nanti il TAR Lazio-Roma per l'annullamento del 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*”, nonché di ogni atto preparatorio, presupposto, consequenziale, anche non conosciuto, e connesso, in forza di autorizzazione rilasciata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Genova in data 20.6.2013 ai sensi dell'art. 7, L. n. 53/1994:

- al **Presidente del Consiglio dei Ministri**, e tale notifica ho eseguito nel suo domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi, 12 (00186) mediante spedizione di copia conforme all'originale con raccomandata a.r. n. 787618855067 (avviso di ricevimento n. 687618855066) dall'Ufficio postale di Genova Dante in data corrispondente a quella del timbro postale, previa iscrizione nel mio registro cronologico al n. 168.

timbro postale

- alla **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri e legale rappresentante *pro tempore*, e tale notifica ho eseguito nel suo domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi, 12 (00186) mediante spedizione di copia conforme all'originale con raccomandata a.r. n. 787618855078 (avviso di ricevimento n. 687618855077) dall'Ufficio postale di Genova Dante in data corrispondente a quella del timbro postale, previa iscrizione nel mio registro cronologico al n. 169.

timbro postale

- al **Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*, e tale notifica ho eseguito nel domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi, 12 (00186) mediante spedizione di copia conforme all'originale con raccomandata a.r. n. 787618855089 (avviso di ricevimento n. 687618855088) dall'Ufficio postale di Genova Dante in data corrispondente a quella del timbro postale, previa iscrizione nel mio registro cronologico al n. 170.

timbro postale

- al **Ministero dell'economia e delle finanze**, in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*, e tale notifica ho eseguito nel domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi, 12 (00186) mediante spedizione di copia conforme all'originale con raccomandata a.r. n. 787618855090 (avviso di ricevimento n. 687618855099) dall'Ufficio postale di Genova Dante in data corrispondente a quella del timbro postale, previa iscrizione nel mio registro cronologico al n. 171.

timbro postale

Genova, 9 giugno 2018

Prof. Avv. Lorenzo Cuocolo