

### TAR DEL LAZIO - Ricorso R.G. n. 5158/2015

del **Comune di Alba (CN)** (P.I. 00184260040), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Avv. Maurizio Marello, con sede legale in Alba (CN), Piazza Risorgimento, 1, rappresentato e difeso, ai fini del presente giudizio, dall'Avv. Marco Barilati del Foro di Genova (C.F. BRLMRC63B24D969T, fax: 010/583619 – indirizzo pec: marco.barilati@ordineavvgenova.it), dall'Avv. Pietro Picocchi del Foro di Genova (C.F. PCCPTR77H10D969U; fax: 010 / 58 44 44 – indirizzo pec: pietro.picocchi@ordineavvgenova.it) e dall'Avv. Luca Gabrielli del Foro di Roma (C.F. GBRLCU78E06H501Z), presso lo studio del quale ultimo elegge domicilio in Roma, Via Filippo Nicolai, 70, giusta procura a margine del presente atto e delibera di Giunta comunale in atti indicando l'indirizzo di posta elettronica certificata avv.lucagabrielli@cnfpec.it ed il numero di fax: 06/92599061 per ogni futura comunicazione.

Con ricorso del 26 marzo 2015 il Comune di Alba ha proposto ricorso contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Ministero dell'interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, per l'annullamento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'1 dicembre 2014, pubblicato in G.U. – serie ordinaria– n. 21 del 27 gennaio 2015, recante “*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2014*” nonché per l'annullamento del Decreto del Ministero dell'Interno del 24 giugno 2014 recante “*Determinazione delle variazioni a conguaglio delle assegnazioni, già attribuite, del Fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2013, derivanti dalla verifica del gettito dell'imposta municipale propria (IMU) standard, con particolare riferimento alla distribuzione degli incassi relativi ai fabbricati di categoria D*”; della nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, 16 giugno 2014 – non pubblicata – recante l'ammontare del gettito stimato per ciascun Comune dell'IMU e della TASI ad aliquota standard per l'anno 2014; della “*nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la metodologia per la verifica del gettito dell'IMU dell'anno 2013*” approvata dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali con verbale del 30 aprile 2014; di ogni atto preparatorio, presupposto, consequenziale, anche non conosciuto, e connesso.

Il Comune ha premesso una 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.

**1) LA LEGGE DELEGA SUL FEDERALISMO FISCALE.** Con la L. n. 42/2009 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*), il legislatore ha avviato il percorso di attuazione del principio di autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali introdotto nell'art. 119 Cost.. L'art. 11 della L. n. 42/2009 classifica le spese dei Comuni a seconda che queste siano o meno riconducibili alle funzioni fondamentali e prevede che il fondo perequativo concorra a finanziare tali funzioni fondamentali in misura integrale, quantificate secondo i parametri dei costi standard. L'art. 13 detta, quindi, complessi principi e i criteri direttivi per la costruzione 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 fondamentali.

**2) IL DECRETO SUL FEDERALISMO MUNICIPALE.** Il D.Lgs. n. 23/2011 ha dato attuazione alla delega relativa ai fondi perequativi per gli enti locali istituendo 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 sarebbe entrato in vigore il definitivo fondo perequativo per i Comuni previsto dall'art. 13, 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 ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario per gli anni 2011 e 2012.

Non essendo ancora disponibile 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.

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). Ciò in ragione dell'eliminazione della quota di riserva del gettito dell'IMU in favore dello Stato applicata, in via sperimentale, per l'anno 2012.

**3) I TAGLI LINEARI DEL 2012.** In questo contesto sono intervenuti i c.d. “tagli lineari” attuati dal Governo nella seconda metà dell'anno 2012. I commi sesto e settimo dell'art. 16, D.L. n. 95/2012 hanno disposto, quanto ai Comuni, una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio di 500 milioni di euro per l'anno 2012, di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Le disposizioni in oggetto hanno, quindi, determinato un procedimento di individuazione delle riduzioni da imputare a ciascun Comune in proporzione delle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. In esecuzione di tali disposizione, è stato adottato in data 25 ottobre 2013 un decreto del Ministro dell'Interno avente ad oggetto la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni che ha disposto un decremento delle risorse perequative assegnate, calcolato in funzione meramente proporzionale alla spesa sostenuta da ciascun ente locale per consumi intermedi nel 2011. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 193/2012, ha espresso taluni dubbi in ordine a tali modalità di governo della spesa pubblica.

**4) LA DISCIPLINA DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE PER L'ANNO 2013.**

L'art. 1, comma 380, lett. b), L. n. 228/2012 prevede 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 stabilisce che “con il medesimo DPCM di cui alla lette. 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 sopresse 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 prevede, 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”.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2013, in applicazione della citata disposizione, si è proceduto a determinare per ciascun Comune le quote di spettanza del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013.

#### **6) LA DISCIPLINA DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE PER L'ANNO 2014.**

L'art. 1, comma 380 ter, L. n. 228/2012 stabilisce la dotazione e le modalità di ripartizione del fondo di solidarietà comunale a decorrere dall'anno 2014.

Esso prevede che, “per le medesime finalità di cui al comma 380, a decorrere dall'anno 2014:

- a) la dotazione del Fondo di solidarietà comunale è pari a 6.647.114.923,12 euro per l'anno 2014 e a 6.547.114.923,12 euro per gli anni 2015 e successivi, comprensivi di 943 milioni di euro quale quota del gettito di cui alla lettera f) del comma 380. La dotazione del predetto Fondo per ciascuno degli anni considerati è assicurata per 4.717,9 milioni di euro attraverso una quota

*dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni, di cui al citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011. Corrispondentemente, nei predetti esercizi è versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni (...);*

*b) 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 in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, da emanare entro il 30 aprile 2014 per l'anno 2014 ed entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni 2015 e successivi, sono stabiliti i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale, tenendo anche conto, per i singoli comuni:*

*1) di quanto previsto dai numeri 1), 4), 5) e 6) della lettera d) del comma 380;*

*2) della soppressione dell'IMU sulle abitazioni principali e dell'istituzione della TASI;*

*3) dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia;*

*c) in caso di mancato accordo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla lettera b) è comunque emanato entro i quindici giorni successivi”.*

Con il d.p.c.m. dell'1 dicembre 2014 si è, quindi, proceduto a definire e ripartire le risorse del Fondo di solidarietà spettanti ai Comuni per l'anno 2014 sul quale non è stato raggiunto l'accordo in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

#### **7) LA DETERMINAZIONE DEL GETTITO IMU E TASI.**

Ai fini della determinazione di tale gettito per l'anno 2014 l'art. 4 del d.p.c.m. 1 dicembre 2014 rinvia ad una non meglio precisata nota del Dipartimento delle finanze, datata 16 giugno 2014, che non è stata pubblicata e che avrebbe stabilito i rispettivi importi per ciascun Comune all'esito di una verifica IMU, per l'esecuzione della quale si ignorano completamente, peraltro, i criteri utilizzati. Con tale nota sarebbe stato anche stimato il gettito relativo alla TASI ad aliquota standard per l'anno 2014 (sempre per ciascun Comune): anche in questo caso, tuttavia, si ignorano completamente i criteri seguiti dal Governo, essendo stati pubblicati sul sito del Ministero dell'Interno solo i dati finali.

Il valore del fondo di solidarietà relativo all'anno 2013 – che, sommato al gettito IMU 2013, costituisce la base di riferimento per la determinazione del fondo 2014 – è stato, invece, determinato con il Decreto del Ministero dell'Interno del 24 giugno 2014 che, a seguito della citata verifica IMU, ha ridefinito le quote di spettanza di ciascun Comune, appunto, per l'anno 2013.

A tal fine, la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, nella seduta del 30 aprile 2014, ha approvato un documento denominato “*nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la metodologia per la verifica del gettito dell'IMU dell'anno 2013.*”

#### **8) LA SITUAZIONE DEL COMUNE DI ALBA.**

Il Comune di Alba, nell'anno 2013, ha ricevuto una quota a titolo di fondo di solidarietà comunale pari ad euro 2.816.822,93; ha subito una trattenuta del gettito

dell'IMU ad aliquota standard pari ad euro 2.835.098,31 a titolo di concorso al finanziamento del suddetto fondo. Con riferimento all'anno 2014, invece, il Comune di Alba ottiene una quota del fondo pari ad euro 1.961.819,57 (v. allegato C d.p.c.m. 1 dicembre 2014) e partecipa all'alimentazione del fondo con una quota pari ad euro 3.148.177,92 (v. allegato A d.p.c.m. 1 dicembre 2014).

In definitiva, le risorse del fondo vengono decurtate, in un solo anno, nella misura davvero ragguardevole di euro **855.003,36**. A ciò si aggiunga che la sua quota di partecipazione al fondo subisce un incremento di **oltre 300.000,00 euro** (da euro 2.835.098,31 nel 2013 a euro 3.148.177,92 nel 2014).

Tutto questo avviene in data 1 dicembre 2014, mentre il termine per l'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, in virtù dell'articolo unico del D.M. 18 luglio 2014, scadeva in data 30 settembre 2014.

A ciò si aggiungono gli ulteriori tagli subiti derivanti da altre norme legislative, quali la riduzione di cui all'art. 1, commi 203 e 730, L. n. 147/2013, la detrazione incrementale della quota di *spending review* di cui all'art. 16, comma 6, D.L. n. 95/2012.

E' evidente, quindi, che l'Amministrazione esponente si trova nella difficilissima situazione di dovere ricorrere ad un'operazione di riequilibrio ad esercizio assai inoltrato che comporta la necessità di imporre ai propri cittadini una manovra finanziaria che si risolve necessariamente nell'incremento dell'imposizione locale e nella riduzione di servizi al fine di rispettare i saldi finali.

E' quanto si è puntualmente verificato con l'assunzione della delibera del Consiglio comunale n. 55 del 30 settembre 2014 dove si è reso necessario rivedere tutte le previsioni concernenti la quota di partecipazione al fondo di solidarietà e la quota di spettanza che era stata stimata in bilancio in virtù delle grandezze dell'anno precedente. Rispetto a tali previsioni, in particolare, la variazione è stata registrata in complessivi **euro 1.500.000,00**. Si è, dunque, proceduto – perché non v'erano altre strade – ad incrementare l'aliquota ordinaria dell'IMU, tra l'altro, in corso d'anno.

Il Comune di Alba, pertanto, ha chiesto l'annullamento degli atti in epigrafe indicati in quanto manifestamente illegittimi per le ragioni che seguono.

\* \* \*

=A=

## **DIRITTO**

**1) VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 380 TER, LETT. B), L. N. 228/2012. VIOLAZIONE DELL'ART. 151, COMMA 1, D.LGS. N. 267/2000 IN RELAZIONE ALL'ARTICOLO UNICO DEL D.M. 18 LUGLIO 2014. 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 stabilisce che “*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 in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, da emanare entro il 30 aprile 2014 per*

*L'anno 2014 ed entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni 2015 e successivi, sono stabiliti i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale (...)*".

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale sono state definite le modalità di riparto e le rispettive quote del Fondo di solidarietà comunale è stato adottato in data 1 dicembre 2014 per essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Ordinaria – n. 21 del 27 gennaio 2015.

La previsione temporale stabilita dalla disposizione citata non è stata oggettivamente rispettata e questo rende illegittimo il decreto in esame.

Il termine in questione, d'altra parte, non può in alcun modo essere inteso come meramente ordinatorio in quanto si riconnette ad un'ovvia esigenza di programmazione per le amministrazioni locali. L'art. 151, comma 1, D.Lgs. n. 267/2000 precisa, a questo riguardo, che *"gli enti locali ispirano la propria gestione **al principio della programmazione**. A tal fine presentano il Documento unico di programmazione entro il 31 luglio di ogni anno **e deliberano il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre**"*.

Al momento di approvazione del bilancio di previsione – che costituisce autorizzazione alla spesa – sono connessi atti fondamentali per la vita dell'ente.

L'art. 52, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 446/1997 stabilisce, a questo riguardo, che *"le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti. **I regolamenti sono approvati con deliberazione del comune e della provincia non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione (...)**"*.

In particolare, con riferimento all'anno 2014, l'articolo unico del D.M. 18 luglio 2014 ha prorogato il termine per l'approvazione del bilancio di previsione al 30 settembre 2014. Il d.p.c.m. impugnato – che produce una riduzione drastica e non preventivata delle risorse disponibili – è successivo di oltre due mesi a tale scadenza! Esso costituisce una grave lesione, non solo del principio della programmazione ma anche e soprattutto del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, Cost. che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni elevato a canone fondamentale cui devono essere ispirati i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex plurimis* Corte cost., sent. n. 168 del 2008; sent. n. 219 del 2005; sent. n. 231 del 2005; sent. n. 133 del 2006; sent. n. 211 del 2006; sent. n. 201 del 2007; sent. n. 50 del 2008; sent. n. 63 del 2008; sent. n. 33 del 2011).

Donde la sussistenza del vizio rubricato.

\* \* \*

**2) VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 380 TER, LETT. B), N. 3, L. N. 228/2012. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI DI CUI ALL'ART. 119, COMMA 1, COST.**

La disposizione di cui in rubrica impone che si tenga conto *"dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad*

*aliquota standard, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia". Il d.p.c.m. impugnato ha violato tale disposizione.*

A fronte della necessità di limitare le variazioni, il Comune di Alba subisce un taglio del fondo di solidarietà comunale di euro 855.003,36, somma davvero ragguardevole se si considera che costituisce una *deminutio* pari ad 1/3 della quota attribuita nell'anno 2013.

La quota di partecipazione al fondo, come evidenziato nella parte in fatto, cresce in modo significativo di oltre 300.000,00 euro e questo altera in modo irreversibile la stabilità delle risorse su cui l'Amministrazione può contare.

Inoltre il d.p.c.m., in palese contrasto con quanto disposto dalla norma che ne costituisce il fondamento, **non prevede alcuna clausola di salvaguardia volta ad assicurare la sostanziale invarianza delle risorse disponibili** e questo a differenza di quanto era stato disposto con il d.p.c.m. 13 novembre 2013, relativo alla ripartizione del fondo per l'anno 2013, il cui art. 2 aveva espressamente introdotto la clausola in oggetto. Tale elemento costituisce un'evidente violazione della disposizione di cui in rubrica che comporta l'illegittimità dell'atto gravato.

Giova rammentare che la previsione di una clausola di tendenziale invarianza delle risorse disponibili è strettamente funzionale alla garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti locali e costituisce espressione della costante giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui, a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e della nuova formulazione dell'art. 119, sullo Stato grava il "*divieto di procedere in senso inverso a quanto prescritto dalla norma costituzionale, ad esempio, sopprimendo, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalla leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119*" (Corte cost., sent. n. 16 del 2004; sent. n. 49 del 2004; sent. n. 37 del 2004; sent. n. 241 del 2004).

Nel caso di specie, la garanzia dell'autonomia finanziaria è completamente svuotata attraverso l'imposizione di una drammatica riduzione, non preventivata, che riduce gli spazi di autonomia dell'ente, costringendolo, oltretutto a fine esercizio, a rivedere i propri impegni e il livello dell'imposizione.

L'elemento che più di ogni altro consente di valutare il generarsi dello squilibrio consiste, segnatamente, in una drastica riduzione di gettito senza la previsione di misure, anche minime, compensative. Nel caso di specie è proprio la legge regolatrice del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014 a farsi carico di tale esigenza, obbligando il Presidente del Consiglio dei Ministri, in sede di adozione del d.p.c.m., **a prevedere una clausola di invarianza delle risorse disponibili**, incumbente che, nella vicenda che ci occupa, è stato completamente obliterato.

Donde la sussistenza del vizio rubricato.

\* \* \*

**3) VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI DI CUI ALL'ART. 119, COMMA 1, COST. VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 380 TER, L. N. 228/2012. VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 380, LETT. C, N. 2), L. N. 228/2012. DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA. ECCESSO**

**DI POTERE PER MANIFESTA ILLOGICITÀ. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA E DI RAGIONEVOLEZZA DI CUI ALL'ART. 3, COST.**

In base al d.p.c.m. impugnato, uno degli elementi chiave per addivenire alla determinazione delle quote del fondo di solidarietà comunale di spettanza di ciascun Comune nell'anno 2014 è la determinazione del gettito IMU e TASI ad aliquota standard. Tale "passaggio", come detto, condiziona: a) la definizione della base di riferimento del fondo che è la grandezza da cui muove l'intero calcolo; b) la quota di partecipazione per ciascun Comune al finanziamento del fondo; d) la quantificazione delle risorse che saranno attribuite ad ogni Comune.

Tuttavia, l'art. 1, comma 380 *ter*, L. n. 228/2012 (e lo stesso il comma 380), da un lato non parla mai di gettito dell'IMU ad aliquota standard, dall'altro e, comunque, **non stabilisce alcun criterio per addivenire alla determinazione di tale gettito**, ciò che, peraltro, costituisce una gravissima lacuna, apparendo fin troppo evidente che la sovrastima di esso, ovvero la sua sottostima, conducono a risultati non attendibili, con esiti – in caso di valutazioni per eccesso – sperequativi ed erosivi dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Ebbene: a) la determinazione presunta del gettito dell'IMU e della TASI ad aliquota standard **per l'anno 2014** è stata effettuata con la nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, del 16 giugno 2014, documento non pubblicato e non conosciuto, del quale si richiede l'acquisizione in via istruttoria, con riserva di proporre su di esso motivi aggiunti; b) la determinazione del gettito dell'IMU **per l'anno 2013**, nonché la definizione per ciascun Comune della quota di alimentazione del fondo, è stata operata con il già citato decreto del Ministero dell'interno del 24 giugno 2014 (che, pertanto, viene impugnato quale atto presupposto); c) tale decreto, presumibilmente, dovrebbe avere recepito la nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze del 28 aprile 2014, approvata in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 30 aprile 2014, avente ad oggetto "*la metodologia per la verifica del gettito dell'IMU per l'anno 2013*"; d) tale nota, tuttavia, si preoccupa di specificare solamente i criteri per la determinazione del gettito effettivo dei fabbricati di categoria D, spettante allo Stato, e non riguarda minimamente la definizione del gettito dell'IMU sui restanti fabbricati ad aliquota ordinaria (**doc. n. 4**).

Ne consegue che, non solo viene assunto un parametro – il gettito dell'IMU ad aliquota standard – che non è minimamente contemplato dalla norma primaria ma, anche a prescindere da ciò, non sono assolutamente noti i criteri seguiti dal Ministero per la definizione di un elemento che, stante il particolare meccanismo che regola il fondo, è di fondamentale importanza al fine di quantificare, sia il concorso di ogni Comune alla sua alimentazione, sia le quote di cui ogni Comune può alla fine beneficiare.

E' evidente, per contro, come il gettito in questione **non può in alcun modo rappresentare un valore puramente virtuale**, completamente sganciato dalla realtà anche perché in tal modo non solo si altera irreversibilmente la misura effettiva del concorso di ogni Comune al finanziamento del fondo ma si vanifica l'obiettivo di perequazione che tale strumento deve perseguire. Nel caso di



eccessiva valorizzazione del gettito, infatti, il singolo Comune sarà costretto: a) a partecipare in misura superiore all'alimentazione del fondo; b) a conseguire un minore introito a titolo di quota del fondo di solidarietà di spettanza con conseguente complessiva alterazione del meccanismo.

La riprova definitiva della totale aleatorietà dei calcoli effettuati dal Ministero e della loro sostanziale inattendibilità emerge evidente confrontando le stime del gettito dell'IMU del Comune di Alba ad aliquota di base riferite all'anno 2014 con quelle determinate dal Ministero per l'anno 2013, allorché era ricompresa in tale imposta l'imposizione sull'abitazione principale, venuta meno dall'1 gennaio 2014 per effetto dell'introduzione della TASI.

Il gettito IMU stimato per l'anno 2013 è pari ad euro 9.364.254,70.

Il gettito IMU stimato per l'anno 2014 è pari ad euro 8.237.918,78.

Sarebbe ragionevole ipotizzare, a questo punto, che il gettito stimato della TASI per l'anno 2014 fosse pari a circa la differenza tra il gettito dell'IMU stimato nel 2013 e quello previsto per l'anno 2014 (poco più di un milione di euro). Il gettito stimato della TASI per l'anno 2014 è pari, invece, ad euro 2.015.074,62, con uno scostamento davvero rilevante rispetto alle attese.

Queste palesi incongruenze confermano definitivamente che i dati presi come base di riferimento per i calcoli della quota di alimentazione al fondo e per la determinazione della quota finale di spettanza per ciascun Comune sono assolutamente aleatori e privi di connessione con la realtà. Le significative variazioni che si sono registrate tra un anno e l'altro non hanno nessuna plausibile giustificazione e questo testimonia l'arbitrio con il quale è condotta l'operazione di riparto. Ad ulteriore riprova, si versa in atti una scheda tecnica del Servizio ragioneria del Comune di Alba nel quale si evidenziano i dati reali del gettito dell'IMU e della TASI per l'anno 2014, con la puntuale indicazione delle differenze rilevate che attestano come i dati ministeriali siano assolutamente sovrastimati rispetto a quelli effettivi.

Analoghe perplessità sussistono, infine, con riferimento alla definizione della dotazione del fondo di solidarietà comunale che ex art. 1, comma 380, lett. c, n. 2), dovrebbe avvenire anche in funzione "*della definizione dei costi e dei fabbisogni standard*": ancora una volta non v'è traccia di tale parametro nel d.p.c.m. impugnato.

Donde la sussistenza del vizio denuncia, oltre che per la violazione delle disposizioni citate in rubricata, anche per il palese difetto di istruttoria e per vizio di eccesso di potere, stante la totale irragionevolezza ed inattendibilità di tale meccanismo e dei suoi risultati finali.

\* \* \*

#### **4) VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 380 TER, LETT. B), N. 1, L. N. 228/2012.**

La disposizione rubricata stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'emanare il d.p.c.m. relativo alla ripartizione del fondo di solidarietà comunale, deve tenere in considerazione "*quanto previsto dai numeri 1), 4), 5) e 6) della lettera d) del comma 380*".

La lettera d) del comma 380 stabilisce che “*con il medesimo d.p.c.m. 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) [definizione dell'alimentazione del fondo] ed f) [determinazione della quota di riserva allo Stato del gettito dell'IMU ad aliquota standard inerente gli immobili classificati in categoria D] (...);*
- 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 lettera e) [soppressione del fondo sperimentale di riequilibrio] sulle risorse complessive per l'anno 2012;*
- 6) *delle riduzioni di cui al comma 6 dell'articolo 16 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135” [tagli lineari anno 2012]”.*

Il d.p.c.m. impugnato, tuttavia, non offre alcuna evidenza del fatto che si sia tenuto conto di tali criteri direttivi nella determinazione delle quote del fondo di solidarietà comunale di spettanza di ciascun Comune. Da qui la sussistenza del vizio rubricato.

\* \* \*

**5) QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMA 380 E SS., L. N. 228/2012 PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 3, 5, 119, COMMI 1, 3 E 4, E ART. 120, COST.**

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui il d.p.c.m. impugnato fosse immune dai vizi dedotti ai paragrafi precedenti, si pone la questione di legittimità costituzionale del meccanismo complessivo di funzionamento del fondo di solidarietà comunale. 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, attraverso la quale sottrarre ingenti risorse agli enti locali. Occorre muovere dal quadro della Costituzione.

L'art. 119, Cost. al comma 4 prevede che le quote del fondo – unitamente alle altre risorse proprie di cui beneficiano gli enti locali – concorrono al finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai Comuni.

Il comma 3, con specifico riferimento al fondo perequativo, stabilisce che questo debba basarsi sulle capacità fiscali per abitante che si rilevano nel territorio, al precipuo scopo, ovviamente, di sminuirne le differenze.

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

L'art. 13, recante “*principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali*”, prevedeva al comma 1, lett. a), l'istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, “*alimentati da 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**, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai Comuni e alle Province (...). La definizione del fondo, quindi, doveva essere determinata in dipendenza del "costo standard" delle funzioni fondamentali secondo la seguente logica estremamente lineare: il fondo finanzia le funzioni fondamentali se le risorse derivanti ai Comuni dalle entrate proprie non sono sufficienti.

Questo per quanto riguarda la costruzione dell'entità economica del fondo.

Con riferimento, invece, ai criteri di riparto tra i singoli Comuni, l'art. 13, comma 1, lett. c), L. n. 42/2009 stabiliva che "la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali (...) avviene in base a: 1) 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; 2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale (...)."

La lett. d) della stessa disposizione prevedeva che la spesa corrente standardizzata fosse computata "sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata".

Per quanto riguarda il finanziamento delle spese relative alle altre funzioni degli enti locali – quelle diverse dalle fondamentali – il criterio di riparto delle quote del fondo perequativo veniva precisato dalla lett. f) dell'art. 13, in virtù del quale "il fondo perequativo per i Comuni (...) è diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'art. 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative".

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, segnatamente, la garanzia del finanziamento **integrale** delle funzioni attribuite agli enti locali (seppure al costo standard) e la riduzione delle capacità fiscali per abitanti.

La disciplina del fondo di solidarietà comunale recata dall'art. 1, comma 380 e ss., L. n. 228/2012 entra in totale rotta di collisione, con le regole dettate dalla Costituzione in materia di perequazione: regole dalle quali 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 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. La Corte costituzionale ha chiarito il carattere tendenzialmente chiuso e "tipico" dei meccanismi di perequazione: *"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).

La disciplina del fondo di solidarietà comunale dell'art. 1, comma 380 ss., L. n. 228/2012 è contraria agli artt. 3, 5, 119, commi 1, 3 e 4, e art. 120, Cost. sotto molteplici profili:

- a) la definizione dell'entità finanziaria del fondo è completamente slegata dal parametro del finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti locali chiaramente indicato dall'art. 119, comma 4, Cost.; essa viene determinata dalla disposizione censurata, con riferimento all'anno 2014, nella misura casuale di euro 6.647.114.923,12, senza la benché minima connessione con il "costo" delle funzioni che le autonomie locali sono chiamate a sostenere;
- b) la legge non contiene alcun criterio, neppure minimo, idoneo a chiarire le modalità attraverso le 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 e in funzione dei propri risparmi – "delega in bianco" che, tuttavia, è assolutamente incompatibile con la prerogativa costituzionale di autonomia finanziaria degli enti locali;
- c) la definizione delle quote finali del fondo a beneficio dei singoli Comuni è completamente priva di aggancio al parametro costituzionale della *"minore capacità fiscale per abitante"* che, invece, dovrebbe costituire il fondamento, e al tempo stesso l'obiettivo, del sistema di perequazione;
- d) la disposizione impugnata, anziché incrementare le risorse a disposizione dei Comuni con minore capacità fiscale per abitante in modo da consentirgli l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza – così come dovrebbe essere in base al combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 119, Cost. – sottrae loro risorse indispensabili, costringendoli ad incrementare l'imposizione locale, secondo un meccanismo di difficile comprensione logica, in virtù del quale, nella migliore delle ipotesi, ciò che un Comune ottiene in "restituzione" a titolo di distribuzione delle quote del fondo è sempre meno di quanto ha dovuto corrispondere a titolo di quota di alimentazione del fondo;

- e) la mancata esplicitazione di criteri per la definizione del gettito dell'IMU per ciascun Comune, elemento fondamentale volto alla determinazione della quota di alimentazione del fondo e della finale quota di spettanza, genera, nel caso di gettito sovrastimato ovvero sottostimato, clamorose sperequazioni, alterando in maniera potenzialmente assai significativa e disorganica tra i vari Comuni la reale incidenza sul bilancio comunale della relativa "trattenuta" e, specularmente, l'omogenea partecipazione di ciascuno di essi al finanziamento del fondo; essa, inoltre, si risolve in una pura astrazione in contrasto con la finalità costituzionale di ridurre le differenze tra i territori con "*minore capacità fiscale per abitante*", espressione, quest'ultima, che postula un accertamento in concreto della capacità di riscossione effettiva di ciascun ente;
- f) il sistema prefigurato dal legislatore che in questa sede si denuncia contrasta, in ultima analisi, oltreché con il parametro dell'art. 119, Cost. e con il principio dell'eguaglianza per le ragioni sopra riferite, anche con il principio di ragionevolezza in quanto rappresenta una vistosa elusione della disciplina costituzionale sulla perequazione che "tradisce", quale unico vero fine, un contenimento della spesa statale attraverso l'imposizione degli obblighi di solidarietà a carico dei soli 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;
- g) la disciplina censurata lede, infine, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, Cost., che deve soprassedere ai rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali che compongono la Repubblica, privando queste ultime di risorse imprescindibili per l'esercizio delle loro funzioni.

Alla luce delle precedenti considerazioni, attesa la sussistenza dei requisiti prescritti in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza, si insiste affinché codesto ecc.mo TAR del Lazio voglia rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380 e ss., L. n. 228/2012, nella parte in cui tali disposizioni istituiscono e disciplina il fondo di solidarietà comunale, per contrasto con gli artt. 3, 5, 119, commi 1, 3 e 4, e art. 120, Cost. sotto i profili dedotti.

\* \* \*

P.Q.M.

Voglia codesto ecc.mo TAR del Lazio, eventualmente previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380 e ss., L. n. 228/2012, per contrasto con gli artt. 3, 5, 119, commi 1, 3 e 4, e art. 120, Cost., accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare gli atti impugnati in quanto illegittimi. In via istruttoria, si chiede che codesto ecc.mo TAR del Lazio ordini alle Amministrazioni intimare la produzione della nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze del 16 giugno 2014.

Con vittoria delle spese del giudizio.

\* \* \*

Con successivo ricorso per motivi aggiunti del 13 luglio 2017 il Comune ha impugnato, oltre agli atti già impugnati con il ricorso introduttivo, anche il decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017, pubblicato sulla G.U. del 17 maggio 2017, n. 113, avente ad oggetto "*Conferma degli importi delle riduzioni di risorse a carico dei Comuni delle Regioni a Statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna anni 2013, 2014 e 2015*" e gli atti della Conferenza stato - Città ed Autonomie locali del 9 febbraio 2017 e del 23 marzo 2017 chiedendone l'annullamento se ed in quanto occorrente.

Richiamate integralmente le considerazioni ed i motivi del ricorso introduttivo, il Comune rilevava che nelle more della definizione del contenzioso è intervenuto il decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017 il quale, facendo seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 129/2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012, ed all'art. 1, comma 444, della L. n. 232/2016 che ha sostituito il quarto periodo dell'art. 16, comma 6, del D.L. suddetto, e sul presupposto che nei 40 giorni prescritti dalla data di prima iscrizione all'ordine del giorno non era intervenuta l'intesa in sede di Conferenza Stato - Città ed autonomie locali, ha confermato le misure già determinate con i precedenti decreti ministeriali che hanno trovato attuazione con i decreti impugnati in epigrafe indicati.

Il decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017, con un articolo unico, ha stabilito che "*Le riduzioni di risorse di cui all'art. [16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 2012, dell'importo complessivo di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, da applicarsi a ciascun comune delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna sono confermate nelle stesse misure già determinate, rispettivamente, con i decreti ministeriali del \[24 settembre 2013, del 3 marzo 2014 e del 23 giugno 2015, sulla base dei quali è stato già effettuato il riparto del fondo di solidarietà comunale come disposto dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in attuazione dell'art. 1, commi 380 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228\]\(#\)".](#)* Ciò sul presupposto che "*l'art. 1, comma 444, della [legge 11 dicembre 2016, n. 232, ... nel sostituire il quarto periodo del citato art. 16, comma 6, ha disposto che le riduzioni da applicare a ciascun comune a decorrere dall'anno 2013 sono determinate con decreto del Ministero dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali fissando, in caso di mancata intesa, il termine di quarantacinque giorni entro il quale il predetto decreto può essere comunque adottato, nonché il relativo criterio di riparto, identico allo stesso già previsto dalla previgente formulazione della norma, ovvero in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici - SIOPE, fermo restando che la riduzione per abitante di ciascun ente non può assumere valore superiore al 250% della media costituita dal rapporto fra riduzioni calcolate sulla base dei dati SIOPE 2010-2012 e la popolazione residente di tutti i comuni, relativamente a ciascuna classe demografica di cui all'art. 156 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali,](#)*

approvato con [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 \(TUEL\)](#). Ritenuto, alla luce della citata declaratoria di illegittimità costituzionale del richiamato art. [16, comma 6, del decreto-legge n. 95 del 2012](#) e in forza della riformulazione della norma disposta dal richiamato [art. 1, comma 444, della legge n. 232 del 2016](#), di dover provvedere all'adozione del presente decreto. Rilevato che nelle sedute della Conferenza Stato-città ed autonomie locali tenutesi il 9 febbraio ed il 23 marzo 2017 non è stata raggiunta l'intesa e che il 26 marzo 2017 sono trascorsi i quaranta giorni prescritti dalla data di prima iscrizione all'ordine del giorno.

Il Comune di Alba, nell'eventualità che il decreto ministeriale sopravvenuto sia da intendersi quale lesivo delle sue ragioni e dei suoi diritti ed interessi fatti valere con il ricorso introduttivo del presente giudizio, ha esteso anche al decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017 (ed agli atti presupposti in epigrafe indicati) l'originaria impugnazione.

Il decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017 (e gli atti presupposti in epigrafe indicati) è (sono) invalido (invalidi) sia in proprio sia in via derivata dall'illegittimità degli atti impugnati con il ricorso introduttivo del presente giudizio e nei confronti del decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017 (e degli atti presupposti in epigrafe indicati)

Il Comune ha altresì esteso all'art. 1, comma 444, della L. n. 232/2016 che costituisce il giuridico presupposto del decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017, i profili e le eccezioni di illegittimità costituzionale dedotte nel ricorso introduttivo del giudizio nei confronti dell'art. 1, comma 380 e ss. della L. n. 228/2012.

=A=

### **DIRITTO**

**Illegittimità propria e derivata decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017. Invalidità del decreto medesimo suddetto e degli atti impugnati nel ricorso introduttivo del giudizio in epigrafe indicati per l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 444, della L. n. 232/2016.**

Sono estesi i suindicati vizi e le suindicate considerazioni di diritto svolte nel ricorso introduttivo da intendersi qui integralmente richiamati/e.

\* \* \*

=B=

**Illegittimità del decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017 in proprio ed in via derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 444, della L. n. 232/2016. Violazione degli art. 3, 5, 97, 119, commi 1, 3 e 4, e art. 120 Cost. Violazione della sentenza della Corte Costituzionale del 6 giugno 2016, n. 129.**

**Invalidità degli atti impugnati con il ricorso originario ed in epigrafe indicati derivata dall'illegittimità del decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017 in proprio ed in via derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 444, della L. n. 232/2016 sotto i predetti profili**

La sentenza della Corte Costituzionale n. 129/2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del D.L. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. n. 135 del 2012, in quanto "2.3

*L'impugnato art. 16, comma 6, del D.L. n. 95 del 2012, indicando gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, si pone come principio di coordinamento della finanza pubblica, che vincola senz'altro anche i Comuni. Nessun dubbio che, come già ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012). Vero è che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali (ex multis, sentenze n. 82 e 19 del 2015). Ma tale condizione non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati, tanto più se il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi. In effetti, non appare destituita di fondamento la considerazione, sviluppata dal giudice rimettente, che nella nozione di "consumi intermedi" possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo - ciò che permetterebbe al criterio utilizzato di colpire le inefficienze dell'amministrazione e di innescare virtuosi comportamenti di risparmio -, ma, altresì, le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini. Si tratta, dunque, di un criterio che si presta a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie. Dati questi elementi di ambiguità, si deve ritenere che il ricorso al criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune possa trovare giustificazione solo se affiancato a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli. Il criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi non è dunque illegittimo in sé e per sé; la sua illegittimità deriva dall'essere parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate o in ambiti che consentano la realizzazione di altre forme di cooperazione. Né si deve sottovalutare il fatto che la disposizione impugnata non stabilisce alcun termine per l'adozione del decreto ministeriale che determina il riparto delle risorse e le relative decurtazioni. 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".*

Il Ministero (sia in sede di proposta presentata alla Conferenza Stato - Città ed autonomie locali sia in sede di adozione del decreto ministeriale del 2 maggio 2017) non ha fatto corretta applicazione di quanto statuito dal Giudice delle Leggi nella sentenza n. 129/2016.

Innanzitutto, con il decreto (e gli atti presupposti) il Ministero ha chiaramente inteso mantenere lo *status quo* con ciò eludendo il precetto della Corte Costituzionale e questo sotto un duplice profilo.

Da un lato, infatti, intervenie su esercizi finanziari già trascorsi il che non si può ritenere possibile alla luce di quanto statuito dal Giudice delle Leggi.

Dall'altro lato, né il decreto ministeriale del 2 maggio 2017 né gli atti prodromici al medesimo in sede di Conferenza Stato - Città ed autonomie locali, il Ministero hanno mai posto in discussione non solo le modalità di ripartizione del *quantum* complessivo del contenimento della spesa pubblica ma neppure il parametro utilizzato in via principale delle spese sostenute per i consumi intermedi il quale non è mai stato minimamente messo in discussione.

Senonché la Corte Costituzionale è stata chiarissima a rilevare che *"il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi. In effetti, non appare destituita di fondamento la considerazione, sviluppata dal giudice rimettente, che nella nozione di "consumi intermedi" possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo - ciò che permetterebbe al criterio utilizzato di colpire le inefficienze dell'amministrazione e di innescare virtuosi comportamenti di risparmio -, ma, altresì, le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini. Si tratta, dunque, di un criterio che si presta a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie. Dati questi elementi di ambiguità, si deve ritenere che il ricorso al criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune possa trovare giustificazione solo se affiancato a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli. Il criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi non è dunque illegittimo in sé e per sé; **la sua illegittimità deriva dall'essere parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria**, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate o in ambiti che consentano la realizzazione di altre forme di cooperazione".*

Il decreto del 2 maggio 2017 mantiene inalterato il parametro suddetto come parametro principale e non sussidiario. In effetti il Ministero neppure ha fatto lo sforzo di individuare altri parametri principali costituzionalmente compatibili, siccome imponeva la sentenza n. 129/2016.

Ma, a ben vedere, è lo stesso art. 1, comma 444 della L. n. 232/2016 che, in violazione dei principi costituzionali in epigrafe indicati e della sentenza della

Corte Costituzionale n. 129/2016, non ha minimamente inteso mettere in discussione il parametro principale la cui irragionevolezza e contrarietà alla Costituzione era stata, invece, messa bene in evidenza dal Giudice delle Leggi.

Sia l'art. 1, comma 444 della L. n. 232/2016 che il decreto ministeriale del 2 maggio 2017 ledono, infatti, l'autonomia finanziaria e il buon andamento dell'amministrazione dell'ente e violano il principio di leale collaborazione sia perché continua ad individuare nei "consumi intermedi" il criterio principale per la determinazione della quota di riduzione delle risorse da trasferire, senza decurtare da detti consumi le spese sostenute per i servizi ai cittadini; sia perché continua a ricorrere ad un criterio (i consumi intermedi) diverso da quello previsto dalla disposizione costituzionale per il fondo perequativo (minore capacità contributiva per abitante).

Infine, il decreto ministeriale del 2 maggio 2017 (anche qui, previa occorrendo remissione al Giudice delle Leggi della questione di legittimità costituzionale sotto i profili rubricati dell'art. 1, comma 444 della L. n. 232/2016, qualora si dovesse ritenere che la procedura seguita trovi il suo giuridico fondamento nella norma suddetta) è stato adottato in assenza di reali tentativi di coinvolgimento degli enti interessati. Stante il principio costituzionale di leale collaborazione, la sentenza della Corte Costituzionale n. 129/2016 ha previsto che vi fosse una reale ed effettiva procedura di concertazione con gli Enti locali. Non ha certo inteso la sentenza del Giudice delle leggi avallare ciò che, invece, è avvenuto, ossia una unilaterale, mera, riproposizione delle decisioni ministeriali che sono state poi recepite nel decreto del 2 maggio 2017, sulle quali la Conferenza Stato - Città ed autonomie locali non ha avuto alcuna effettiva possibilità di concertazione o, anche solo, di incidere. Di fatto il Ministero ha presentato in sede di Conferenza uno schema di decreto "blindato" che manteneva il parametro dei consumi intermedi quale parametro principale/esclusivo di riferimento che doveva comunque passare, anche con il solo decorso del termine di legge. Ma questo non era lo spirito e la volontà di quanto statuito dal Giudice delle Leggi con la sentenza n. 129/2016 la quale è stata, in definitiva, elusa dal decreto ministeriale impugnato (ed anche dall'art. 1, comma 444, della L. n. 232/2016).

Da ciò la sussistenza dei vizi rubricati che, previa occorrendo, remissione della questione di legittimità costituzionale sotto i profili rubricati dell'art. 1, comma 444 della L. n. 232/2016, si riflettono anche sugli atti impugnati con il ricorso originario, stante la finalità del decreto ministeriale del 2 maggio 2017 (e degli atti presupposti) di mantenere inalterato lo *status quo* determinato dagli atti impugnati suddetti.

P.Q.M.

Voglia codesto ecc.mo TAR del Lazio, eventualmente previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380 e ss., L. n. 228/2012, per contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 119, commi 1, 3 e 4, e art. 120, Cost., accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare gli atti impugnati in quanto illegittimi.

\* \* \*

Con successivo ricorso per motivi aggiunti depositati il 10 dicembre 2018 il Comune ha impugnato, oltre agli atti già impugnati con il ricorso introduttivo e con il primo ricorso per motivi aggiunti, se ed in quanto occorrente,

- l'atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, seduta del 23 marzo 2017 relativo alla presa d'atto della mancata intesa sullo schema di Decreto del Ministero dell'Interno concernente le riduzioni delle risorse da applicare a ciascun comune per gli anni 2013 e successivi ai sensi dell'art. 16, comma 6, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135 allegato al medesimo atto;
- l'atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, seduta del 19 giugno 2014 con cui è stato espresso parere favorevole sull'aggiornamento della *“nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la metodologia per la verifica del gettito dell'IMU dell'anno 2013”* e della nota metodologica di aggiornamento allegata al medesimo atto insieme alla *“nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze concernente la metodologia per la verifica del gettito dell'IMU dell'anno 2013”* del 30 aprile 2014;
- l'atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, seduta del 19 giugno 2014 - accordo sul fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014 formato e ripartito come da criteri applicati per l'elaborazione del prospetto pervenuto dal Ministero dell'Interno il 19 giugno 2014 allegato al medesimo accordo quale parte integrante del medesimo;
- l'atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, seduta del 19 giugno 2014 recante l'intesa sullo schema di Decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, concernente la determinazione delle variazioni delle assegnazioni del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013, e del medesimo schema allegato all'atto;
- l'atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sedute dell'11 settembre 2014 e del 16 ottobre 2014 recante mancato assenso delle Autonomie locali sul riesame dell'accordo sui criteri di formazione e ripartizione del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014 sancito dalla Conferenza Stato Città ed autonomie locali del 19 giugno 2014.

chiedendone l'annullamento se ed in quanto occorrente.

Tali atti sono stati prodotti dalle Amministrazioni resistenti in data 23 ottobre 2018 e 31 ottobre 2018.

Il Comune, nell'eventualità che gli atti suddetti, in epigrafe indicati, siano da intendersi quali atti presupposti e/o comunque lesivi delle sue ragioni e dei suoi diritti ed interessi fatti valere con il ricorso introduttivo del presente giudizio, per quanto possa occorrere, ha esteso anche agli atti suddetti le considerazioni ed i vizi dedotti con il ricorso introduttivo del giudizio (nonché i medesimi vizi e le medesime considerazioni di diritto svolte nel successivo primo ricorso per motivi aggiunti).

=A=

## **DIRITTO**

**Illegittimità propria e derivata dei decreti ministeriali e degli atti impugnati in epigrafe indicati. Invalidità del decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017 e degli atti impugnati nel ricorso introduttivo del giudizio in epigrafe indicati per l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 444, della L. n. 232/2016.**

Sono estesi i suindicati vizi e le suindicate considerazioni di diritto svolte nel ricorso introduttivo da intendersi qui integralmente richiamati/e.

\* \* \*

=B=

**Illegittimità del decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017 in proprio ed in via derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 444, della L. n. 232/2016. Violazione degli art. 3, 5, 97, 119, commi 1, 3 e 4, e art. 120 Cost. Violazione della sentenza della Corte Costituzionale del 6 giugno 2016, n. 129.**

**Invalidità degli atti impugnati con il ricorso originario ed in epigrafe indicati derivata dall'illegittimità del decreto del Ministero dell'Interno 2 maggio 2017 in proprio ed in via derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 444, della L. n. 232/2016 sotto i predetti profili**

Sono estesi i suindicati vizi e le suindicate considerazioni di diritto svolte nel ricorso introduttivo da intendersi qui integralmente richiamati/e.

P.Q.M.

Voglia codesto ecc.mo TAR del Lazio, eventualmente previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380 e ss., L. n. 228/2012, per contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 119, commi 1, 3 e 4, e art. 120, Cost., accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare gli atti impugnati in epigrafe indicati in quanto illegittimi.

\* \* \*

La presente in esecuzione dell'ordinanza del T.A.R. Lazio, Sez. Prima, n. 12148/2019 pubblicata il 31 gennaio 2019 che ha disposto l'integrazione del contraddittorio mediante notifica del secondo ricorso per motivi aggiunti depositato il 10 diembre 2018 a tutti i controinteressati, da individuarsi nei comuni italiani che compaiono negli allegati del d.P.C.M. impugnato, disponendo altresì, in considerazione dell'elevato numero degli stessi, di poter autorizzare l'adempimento mediante pubblicazione sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri della presente ordinanza, del sunto del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti e dell'elenco nominativo dei controinteressati, ai sensi dell'art. 52, comma 2, c.p.a. Per l'effetto si notifica il secondo ricorso per motivi aggiunti depositato il 20 dicembre 2018, articolato nei motivi suindicati ai Comuni di cui all'elenco nominativo dei Comuni controinteressati (elenchi A, B e C del DPCM 1° dicembre 2014) allegato all'istanza ex art. 52, comma 2, d.lgs. 2014/2010 con la quale è stata chiesta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in esecuzione dell'ordinanza n. 12148/2019 pubblicata il 31 gennaio 2019 la pubblicazione sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri del

sunto del ricorso per motivi aggiunti e dell'elenco nominativo dei controinteressati, ai sensi dell'art. 52, comma 2, c.p.a.

Si avverte che l'udienza pubblica di merito del ricorso in appello è stata fissata dalla medesima ordinanza del T.A.R. Lazio, Sez. Prima, n. 1256/2019 per l'8 maggio 2019, ore di rito.

Genova Roma, 11 febbraio 2018

Avv Marco Barilati

Avv. Pietro Piciocchi

Avv Luca Gabrielli