

ECC.^{MO} TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO – SEDE DI ROMA

RICORSO INTRODUTTIVO

Per il **COMUNE DI ROCCARASO** (p.i. 00189800667 – c.f. 82000150662) con sede legale a Roccaraso (AQ) in Viale degli Alberghi n. 2/A, in persona del Sindaco *pro tempore*, Dott. Francesco Di Donato, rappresentato e difeso, giusta deliberazione giunta del Comune di Roccaraso n. 76 del 6 giugno 2018, e conseguente procura alle liti allegata in calce al presente atto, dall'**Avv. Emilio POTENA** del foro di Sulmona (C.F. PTN MLE 77A14 H769S), con studio a Castel di Sangro in Corso Vittorio Emanuele II, n. 1, fax 0864 840755 — p.e.c. avv.emiliopotena@cnfpec.it, ivi elettivamente domiciliato;

— *amministrazione ricorrente* —

contro

la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente in carica (c.f. 80188230587) con sede legale a Roma (RM) – Palazzo Chigi, in Piazza Colonna n. 370, e
il **Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro, con sede legale a Roma (RM) – Palazzo Viminale, in Piazza del Viminale n. 1;

— *amministrazioni resistenti* —

nonché nei confronti

del **Comune di Vecchiano** (c.f. 00162610505) con sede a Vecchiano (PI) in Via G.B. Barsuglia n. 182, in persona del Sindaco *pro tempore*

— *amministrazione controinteressata* —

per l'annullamento previa concessione di misura cautelare

- *del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2018 rubricato "Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018", pubblicato in G.U. Serie Generale n. 83 del 10 Aprile 2018 - Suppl. Ordinario n. 17, nonché dei relativi allegati, relativamente alla posizione del Comune ricorrente;*
- *di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, in relazione ad ogni profilo necessario all'accoglimento delle ragioni dedotte in giudizio.*

Allo scopo di dimostrare la fondatezza del ricorso, si espongono alcune brevi

premesse in fatto

- con decreto del 29 novembre 2017 del Ministero dell'Interno, il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2018/2020 da parte degli enti locali veniva differito al 28 febbraio 2018;
- con successivo decreto del 9 febbraio 2018 il termine veniva ulteriormente differito al 31 marzo 2018;
- in data 10 gennaio 2018 il Comune di Roccaraso, mediante la deliberazione della Giunta Comunale num. 14, adottava lo schema di bilancio e gli altri documenti di programmazione finanziaria relativi agli anni 2018/2020 (doc. all. num. 1 - delib. Giunta n. 14 del 10.1.2018 di approvazione dello schema di bilancio);
- il successivo 28 marzo 2018 l'ente Comunale approvava, con la deliberazione n. 9 del del Consiglio Comunale, il bilancio di previsione per il triennio (doc. all. num. 2 - delib. Consiglio n. 9 del 28.3.2018 di approvazione del bilancio previsionale);

- il 10 aprile 2018 veniva pubblicato sulla G.U., alla serie gen. n. 38 — suppl. ordinario n. 17, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2018 relativo alla quota annuale di ripartizione del *“Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l’anno 2018”*;
- in applicazione del decreto Presidenziale, il Comune di Roccaraso veniva gravato dell’onere di contribuire al fondo di solidarietà nella misura di € 596.758,04 in virtù del prelievo effettuato dall’Agenzia delle Entrate sull’I.M.U. a titolo di quota annuale di alimentazione del fondo, nonché di ulteriori € 1.094.184,76 quale riduzione del F.S.C. previsto per l’anno 2018. In totale, l’Ente comunale affrontava una diminuzione dei fondi per complessivi € 1.690.942,80 (doc. all. num. 3 - prospetto ministeriale F.S.C. 2018 spettanti al Comune di Roccaraso).

Ciò premesso, il Comune ricorrente domanda l’annullamento del d.P.C.M. del 7 marzo 2018 per le seguenti

motivazioni in diritto

I. VIOLAZIONE DI LEGGE: VIOLAZIONE ART. 1 CO. 451 LEGGE 11 DICEMBRE 2016, N. 232 E ART. 119 COSTITUZIONE – CONTRASTO CON ART. 174 CO. 1 D.LGS. 267/2000 E ART. 11 D.LGS. 118/2011 – ILLEGITTIMITÀ D.P.C.M. 7.3.2018 PER TARDIVITÀ DELLA EMANAZIONE

Il d.P.C.M. del 7 marzo 2018, con il quale sono state quantificate le somme attive e passive che competeranno ai Comuni italiani a titolo di Fondo di Solidarietà per l’anno 2018, è stato reso pubblico soltanto in data 10 aprile 2018 mediante la sua estensione sulla Gazzetta Ufficiale (serie gen. n. 38, supp. ord. n. 17).

Si osserva una **prima violazione di legge**: l’art. 1, comma 451, della Legge n. 232/2016 impone che il decreto del Presidente del Consiglio relativo alla determinazione del Fondo di Solidarietà venga adottato **“entro il 31 ottobre dell’anno precedente a quello di**

riferimento”, o al più entro il 15 novembre in caso di mancato raggiungimento dell’accordo nella Conferenza Stato — Città ed Autonomie locali. Tale termine, come certamente noto a Codesto Ecc.^{mo} Tribunale Amministrativo per il Lazio — sede di Roma e come più innanzi richiamato, è stato considerato **perentorio** dal Consiglio di Stato in alcune recenti sentenze.

Inoltre, quando alla data del 10 aprile 2018 sono state pubblicate le spettanze definitive derivanti dal Fondo, i Comuni nazionali avevano già dovuto provvedere a deliberare il bilancio di previsione per il triennio 2018 — 2020: **il termine ultimo per l’approvazione era infatti stato fissato, con D.M. 9 febbraio 2018, al 31 marzo 2018**. Ben prima, inoltre, era stato necessario adottare i documenti di programmazione finanziaria relativi al triennio, fra i quali lo schema di bilancio di previsione.

Per ciò solo, e sulla scorta di una giurisprudenza accorta e ormai consolidata, si ravvisa l’illegittimità dell’impugnato decreto presidenziale.

Già nel 2016, infatti, la Corte Costituzionale ha osservato che *“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**”* (Corte Costituzionale, sentenza del 6 giugno 2016, n. 129).

D’altra parte la medesima Corte ha precisato che *“il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, **presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche**”* (Corte Costituzionale, sentenza del 20 luglio 2016, n. 184).

Sulla scorta di tali principi, proprio Codesto Ecc.^{mo} Tribunale Amministrativo per il Lazio — sede di Roma ha pronunciato le note sentenze nn. 2552, 2553 e 2554 dell'anno 2017, nelle quali si osserva che *“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 [...] 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”*.

Pertanto, *“anche a non voler accedere alla tesi della perentorietà del termine”* fissato per l'adozione del Decreto Presidenziale di definizione delle somme, *“– **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 è correlato il principio di certezza delle risorse disponibili”* (T.A.R. Lazio — Roma, sentenze nn. 2552, 2553 e 2554/2017).

Sempre Codesto Ecc.^{mo} Tribunale Amministrativo per il Lazio, in un'altra pronuncia, ha sottolineato che *“è noto, infatti, che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa attribuita ai Comuni dall'art. 119 della Costituzione **si esercita, in primo luogo, attraverso la redazione del bilancio finanziario di previsione***.

Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 162 del T.U. degli Enti locali, deve riferirsi ad almeno un triennio, comprendente le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi.

L'anno finanziario, il quale rappresenta l'unità temporale, ha inizio il 1° gennaio di ciascun anno e termina il 31 dicembre.

Ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 267/2000, il bilancio di previsione finanziario deve essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, salva la possibilità di un differimento per motivate esigenze, da disporsi con decreto del Ministero dell'Interno.

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.

*Ne discende che **tutti gli interventi che producono una riduzione di trasferimenti agli enti locali devono avvenire in tempo utile per essere considerati nei bilanci di previsione**, così da non compromettere l'autonomia finanziaria degli enti locali che ne vengano colpiti" (T.A.R. Lazio — Roma, sent. n. 8374/2017).*

Non si sottace che la medesima Corte ha ritenuto differente la situazione relativa ai Fondi di Solidarietà Comunale per l'anno 2016, "atteso che, diversamente da quanto avvenuto per la precedente annualità del fondo di solidarietà comunale approvato nel settembre del 2015 (il provvedimento disciplinante il quale è stato annullato da questo Tar proprio per tale assorbente motivo), il d.P.C.M. oggi impugnato è stato approvato nel **maggio** del 2016, sulla base degli importi indicati nell'accordo sancito in sede di Conferenza Stato – città e autonomie locali diffusi nel **precedente mese di marzo**, con sostanziale replica, come rilevato dal ricorrente stesso, del meccanismo, pure noto, già utilizzato per l'annualità precedente" (T.A.R. Lazio — Roma, sent. n. 11013/2017).

Tuttavia si ritiene che tale ultima conclusione non sia applicabile anche ai fondi di solidarietà relativi all'annualità corrente, il cui d.P.C.M. attuativo appare illegittimo e concretamente lesivo dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

In primo luogo si osserva che l'Accordo per i fondi 2018 raggiunto in sede di Conferenza Stato – Città e Autonomie locali risale al 23 novembre 2017, ovvero **a quasi sei mesi prima della pubblicazione del decreto Presidenziale**, datata 10 aprile 2018.

È una vicenda ben differente rispetto a quanto avvenuto nell'anno 2016, quando il d.P.C.M. dispositivo dei fondi è stato adottato a distanza di soli due mesi dal

raggiungimento dell'accordo fra Stato ed Enti Locali, e gli enti comunali hanno dunque potuto **ragionevolmente fare affidamento sull'invarianza delle cifre** stimate in occasione del testo concordato poco tempo prima in Conferenza.

Inoltre, l'Accordo del 23 novembre 2017 era **radicalmente condizionato** all'approvazione di emendamenti alla manovra di bilancio: infatti in merito allo "schema di riparto del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2018" l'ANCI aveva espresso un **parere condizionato "all'accoglimento dei seguenti emendamenti alla legge di bilancio per l'anno 2018, in corso di approvazione:**

- limitazione della quota di risorse perequate per l'anno 2018, di cui alla lettera c) del comma 449, alla percentuale del 45 per cento;
- mantenimento della percentuale minima di accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità entro il limite non superiore al 75 per cento per il 2018 con relativo allungamento dei tempi" (doc. all. num. 4 - Accordo Conferenza Stato – Città e Autonomie locali per i fondi 2018 del 23 novembre 2017).

Pertanto, a differenza di quanto accaduto nel 2016, la base consensuale dell'accordo stesso era condizionata ad un'evento di non poca rilevanza, ovvero all'approvazione delle modifiche alla legge di bilancio richieste dall'ANCI.

A ciò si aggiunga, inoltre, che il Fondo di Solidarietà è di per sé stesso **caratterizzato da una componente variabile**, essendo legato al gettito erariale che lo Stato riesce ad ottenere nel concreto tramite l'esazione dell'I.M.U.; tale variabilità è certamente maggiore nell'odierna vicenda, in quanto **l'accordo è di molto anteriore rispetto alla versione definitiva del Fondo di Solidarietà** così come risultante dal d.P.C.M..

Ne consegue che fino alla data del 10 aprile 2018, quando il d.P.C.M. è stato pubblicato sulla G.U., i Comuni italiani hanno potuto avere una stima soltanto presuntiva e provvisoria delle somme ex Fondo di Solidarietà attese per l'anno 2018, con grave lesione della

autonomia finanziaria da essi concretamente esercitabile nella redazione del bilancio di previsione.

Inoltre, a ben guardare il pregiudizio alla autonomia finanziaria è ancor più grave. Infatti il bilancio di previsione è un atto inscindibilmente connesso e conseguente allo schema di bilancio, che la Giunta Comunale deve necessariamente approvare, comunicare all'organo di revisione ed infine sottoporre alla valutazione del Consiglio Comunale affinché si possa pervenire alla deliberazione del bilancio stesso.

Insieme allo schema vanno approvati gli altri documenti di programmazione finanziaria, e tutti insieme costituiscono il vero nucleo del bilancio di previsione: non a caso, infatti, il loro contenuto è analiticamente descritto dall'art. 11 del d.lgs. 118/2011 e s.m.i..

In particolare, lo schema di bilancio di previsione è *“costituito dalle **previsioni delle entrate e delle spese, di competenza e di cassa** del primo esercizio, dalle previsioni delle entrate e delle spese di competenza degli esercizi successivi, dai relativi riepiloghi, e dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e gli equilibri”*.

È evidente che per poter correttamente redigere lo schema di bilancio, in esercizio della propria autonomia finanziaria, la Giunta Comunale debba conoscere con certezza le entrate preventivabili, e fra esse sono di primaria importanza quelle relative al F.S.C..

Non a caso mentre il termine perentorio di adozione dello schema di bilancio è fissato, salvo differimenti ministeriali, al **15 novembre** di ogni anno (art. 174 co. 1 d.lgs. 267/2000), il d.P.C.M. di determinazione del Fondo di Solidarietà deve essere adottato **entro il 31 ottobre**. Gli enti comunali, infatti, dovrebbero essere messi in condizione di conoscere quanto loro spettante o dovuto in applicazione del fondo, di modo da poter autonomamente elaborare le *previsioni delle entrate e delle spese* necessarie per redigere lo schema di bilancio.

L'importanza dello schema è confermata dalla circostanza che deve essere **trasmesso all'organo di revisione**, il quale esprime parere obbligatorio (art. 239, co. 1, lett. *d-bis*)

d.lgs. 267/2000), che in caso di **omessa o tardiva approvazione** di esso l'organo regionale di controllo può giungere fino alla **nomina di un commissario e allo scioglimento del Consiglio** (art. 141), e che in caso di accertate difformità può essere allertata la Corte dei Conti.

Non a caso, infatti, con d.M. del 29 novembre 2017 il Ministro dell'Interno, *"considerato che gli enti locali in sede di predisposizione dei bilanci di previsione 2018/2020, **non dispongono ancora in maniera completa di dati certi in ordine alle risorse finanziarie disponibili**, in quanto la legge di bilancio per l'anno 2018, che disciplina tale aspetto, è tuttora in corso di approvazione"*, ha disposto il differimento del termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2018/2020 degli enti locali **al 28 febbraio 2018**, accogliendo le richieste avanzate in tal senso dall'ANCI e dall'Unione Provincie Italiane.

Sempre su istanza delle associazioni esponenti degli enti locali, con d.M. del 9 febbraio 2018, il termine è stato **successivamente prorogato al 31 marzo 2018**: nel decreto il Ministro dell'Interno sottolinea *"la complessità del quadro giuridico e finanziario di riferimento"*.

Tuttavia, nonostante il duplice differimento del termine per la deliberazione dei bilanci previsionali, **al momento della stesura dello schema di bilancio e dei documenti di programmazione finanziaria**, adottato dal Comune di Roccaraso **in data 10 gennaio 2018**, la Giunta Comunale **ancora non poteva conoscere con esattezza** quanto spettante, o quanto dovuto, in applicazione del Fondo di Solidarietà (doc. all. num. 1 - delib. Giunta n. 14 del 10.1.2018 di approvazione dello schema di bilancio).

E **nemmeno quando il 28 marzo è stato definitivamente approvato il bilancio di previsione**, con delibera del Consiglio Comunale n. 14, **era stato ancora pubblicato il d.P.C.M.** relativo ai fondi, che è stato esteso sulla G.U. soltanto il 10 aprile

successivo (doc. all. num. 2 - delib. Consiglio n. 9 del 28.3.2018 di approvazione del bilancio previsionale).

Pertanto si ritiene che, a differenza di quanto accaduto con i fondi di solidarietà per l'anno 2016, in relazione all'annualità 2018 sia concreta ed evidente la lesione del principio di autonomia finanziaria degli enti locali, dovuta all'impossibilità di redigere il proprio bilancio di previsione, che *“presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”* disponendo della *“previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione”*, così come richiesto dalla Corte Costituzionale.

Inoltre, come noto, il Consiglio di Stato ha di recente confermato le conclusioni espresse da Codesto Ecc.^{mo} Tribunale Amministrativo nelle menzionate sentenze nn. 2552, 2553 e 2554 del 2017.

Nel far ciò i Giudici di Palazzo Spada hanno osservato: *“è evidente che, tenendo conto che alla data ultima del 30 luglio 2015 (in cui i comuni avrebbero dovuto necessariamente predisporre i bilanci di previsione) il d.P.C.M. non era stato emesso, appare evidente il vizio del medesimo, ed **il vulnus rappresentato dall'essere stato emesso in una data successiva rispetto a quella (predisposizione dei bilanci) in cui i comuni avrebbero dovuto conoscere le proprie rispettive dotazioni al fine di conoscere di quali risorse disponessero**; per tale via, risulta essere stata consumata la lesione alla prescrizione primaria di cui all'art. 119 della Costituzione (ed ai corollari di tale disposizione siccome sintetizzati nelle decisioni della Corte Costituzionale in precedenza richiamate)”*.

Inoltre, il Consiglio di Stato ha espressamente rigettato la doglianza dell'appellante Presidenza del Consiglio, incentrata proprio sulla considerazione che *“nessuna lesione alle prerogative della finanza locale era ravvisabile a cagione dello slittamento della data di emissione del d.P.C.M. ad un momento successivo al termine ultimo per la predisposizione dei bilanci, in quanto:*

a) il d.P.C.M. era “riproduttivo” dei dati emersi in una fase precedente (Accordo della Conferenza Stato -Città ed autonomie locali del 31 marzo 2015): i dati suddetti relativi alla ripartizione del Fondo 2015 dovevano essere unicamente formalizzati nel d.P.C.M. ma non erano da quest’ultimo modificabili [...];

b) i dati destinati ad essere contenuti nel d.P.C.M. erano da tempo a disposizione degli enti locali, poiché il Ministero dell’Interno, con vari comunicati, pubblicati sul proprio sito internet, sin dal 23 gennaio 2015 aveva già informato i Comuni circa la distribuzione delle risorse nell’ambito del FSC 2015”.

L’argomentazione non è stata accolta perché “in presenza di una simile situazione di oggettiva incertezza le amministrazioni locali **non avrebbero potuto** – seguendo canoni di elementare prudenza – **provvedere a predisporre i bilanci senza un’assoluta sicurezza in ordine alle previsioni di spesa su cui questi si fondavano (discendente, all’evidenza, dal dato ufficiale concernente le risorse di cui potevano disporre, ed in forza delle quali graduare i propri impegni, sulla scorta di valutazioni di urgenza, indifferibilità, utilità, che costituiscono il proprium dell’autonomia “politica” dell’Ente locale)**”.

Si osserva, dunque, come il Consiglio di Stato ritenga che le stime ipotizzate in occasione dell’accordo scaturito dalla Conferenza non siano sufficienti a dotare gli enti locali della “assoluta sicurezza” necessaria a predisporre il bilancio: essa, infatti, discende **unicamente dal “dato ufficiale concernente le risorse”** che è possibile ottenere soltanto una volta che il d.P.C.M. sia stato emanato e pubblicato.

Inoltre, “del pari **incontestato è rimasto il rilievo della parte appellata secondo cui l’accordo raggiunto in Conferenza riguardasse “criteri” e non specifiche cifre**”, e “come è noto, per condivisibile giurisprudenza “in assenza di una specifica disposizione di legge che disponga altrimenti, la mera pubblicazione di un provvedimento su di un sito telematico dell’Amministrazione non è idonea a far

decorrere i termini per l'impugnazione dell'atto". In conclusione, "talvolta, la legge primaria ha previsto [...] che la pubblicità sul sito internet possa avere un effetto equipollente alla pubblicazione; ma ciò, all'evidenza, costituisce eccezione alla regola generale, dalla quale esce rafforzato il principio generale: la pubblicazione sul sito internet dei comunicati non integra né conoscenza legale, né vale comunque ad integrare alcuna presunzione di conoscenza".

Infine, con specifico riferimento all'accordo in sede di Conferenza, *"va poi osservato che peraltro neppure l'accordo raggiunto in Conferenza Unificata faccia alcun riferimento a detti comunicati quale mezzo di conoscenza in capo ai comuni dei dati - certi - che avrebbero consentito loro di predisporre i bilanci"* (Consiglio di Stato, sentenze numm. 2200, 2201 e 2203/2018).

D'altra parte, per il Consiglio di Stato è evidente che il raggiungimento dell'accordo in sede di Conferenza Unificata non possa sanare l'illegittimità derivante dalla tardiva adozione del d.P.C.M.: tale tesi, *"ove accolta, **implicherebbe la sostanziale "inutilità" del d.P.C.M.** che invece, secondo il dettato normativo primario costituisce **l'atto conclusivo** del procedimento"*.

Inoltre non avrebbe senso prescrivere un termine entro cui emanare il decreto Presidenziale ed ancor meno fissarlo *"entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento"*, come invece disposto dall'art. 1, comma 451, della Legge n. 232/2016.

Da ultimo, si sottolinea come il Consiglio di Stato ha precisato che tale termine deve avere **natura perentoria**: *"a portare all'estremo il ragionamento dell'appellante difesa erariale, dall'affermazione secondo cui il termine contenuto nella norma non era perentorio...e quindi era liberamente "superabile" dall'amministrazione (libera di emanare il decreto senza barrage temporali) **dovrebbe discendere il dovere, per questo Collegio di sollevare la questione di legittimità costituzionale** della normativa primaria suindicata (nella parte in cui non prevede che il termine ivi previsto sia perentorio) per contrasto con*

*l'art. 119 della Costituzione, sulla scorta delle considerazioni già contenute nella sentenza della Corte Costituzionale del 6 giugno 2016, n. 129: ciò in quanto, all'evidenza, **sostenere una tesi secondo la quale, la norma conteneva un termine, ma esso era liberamente e senza limiti disattendibile dall'Amministrazione, comporterebbe una condizione identica a quella "cristallizzata" dal Giudice delle leggi nella sentenza del 6 giugno 2016, n. 129 (id est: una prescrizione priva di termine)***". Si ritiene che tali criteri debbano applicarsi anche al d.P.C.M. impugnato con il presente ricorso, e ne determinino per ciò solo l'illegittimità.

Senza voler ulteriormente ripercorrere principi già noti a Codesto Ecc.^{mo} Tribunale Amministrativo, il quale per primo li ha espressi in sentenza, si può concludere richiamando le considerazioni del Consiglio di Stato relative alla quantificazione temporale del ritardo con cui il d.P.C.M. d'attuazione dei F.S.C. viene emanato.

Infatti nelle menzionate sentenze i Giudici di Palazzo Spada, premesso che *"alla data ultima del 30 luglio 2015 (in cui i comuni avrebbero dovuto necessariamente predisporre i bilanci di previsione) il d.P.C.M. non era stato emesso"*, precisano che non rileva il *quantum* del ritardo: ***"si può concordare sulla circostanza che la sfasatura temporale sia meno ampia [...] ma essa v'è certamente, il che impone la reiezione della doglianza"***.

Anche nell'odierna vicenda il Comune di Roccaraso ha dovuto necessariamente elaborare ed approvare i propri documenti di programmazione economica ed il bilancio previsionale senza poter contare su quei *"dati certi"* richiesti dalla giurisprudenza di legittimità e di merito, con sicura lesione della sua autonomia finanziaria.

Per ciò solo si ritiene che il provvedimento impugnato sia illegittimo, tal ché se ne domanda l'annullamento.

II. VIOLAZIONE DI LEGGE: VIOLAZIONE ART. 11 E ART. 13 LEGGE 42/2009

Sotto un diverso profilo, il d.P.C.M. impugnato è stato adottato in violazione dei criteri stabiliti dagli artt. 11 e 13 della legge sul federalismo fiscale.

Il riferimento preliminare è ai decreti contemplati all'art. 2 della Legge, ovvero ad *“uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, **al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria** di comuni, province, città metropolitane e regioni”*.

Ciò premesso, in relazione **al finanziamento delle funzioni** esercitate dagli enti territoriali, il successivo art. 11 dispone che *“i decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: [...]*

*lett. g): valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia **delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento** alla specificità dei piccoli comuni [...], **dei territori montani** e delle isole minori”*.

Inoltre, e con specifico riferimento ai fondi perequativi quale appunto il Fondo di Solidarietà Comunale, il combinato delle lettere c) e d) dell'art. 13 prevede che *“la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti”* avvenga utilizzando una *“definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata ai fini di cui alla lettera c) 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”***.

La volontà normativa espressa dalla legge sul federalismo fiscale è chiara: tanto allo scopo di garantire il finanziamento delle funzioni degli Enti Locali, quanto — per ciò che è

di odierno interesse — per definire la “*ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti*”, è necessario tenere conto delle peculiarità dei “*territori montani*”. Ancor più nello specifico, **la divisione dei fondi deve essere “corretta per tenere conto della diversità della spesa” avendo “particolare riferimento alla presenza di zone montane”.**

Nella pratica, invece, la ripartizione del Fondo di Solidarietà comunale, avente natura perequativa, non tiene in minimo conto la natura montana o meno del territorio comunale. Come noto il principale criterio di distribuzione è ancorato alla spesa storica dell’ente, ed esso **non contempla le caratteristiche orografiche** del territorio.

Inoltre con il recente “*Progetto Fabbisogni Standard*” si è cercato di pervenire ad una ripartizione dei fondi basata su una “*spesa corrente standardizzata*”, così come richiesto dall’art. 13 della legge sul federalismo fiscale. Tuttavia nemmeno i moduli che ogni ente comunale deve compilare per indicare il proprio fabbisogno contengono in alcuna loro parte le caratteristiche montane del territorio. Ciò determina una **palese violazione della lettera d) dell’articolo, che impone di applicare dei correttivi alla spesa standardizzata** per tener conto delle peculiarità orografiche (doc. all. num. 4 - moduli Progetto Fabbisogni Standard).

Il decreto presidenziale impugnato, pertanto, divide i Fondi di Solidarietà in maniera uniforme sul territorio nazionale, senza tenere in alcun conto la specificità dei comuni montani, come invece disposto dalla l. 42/2009.

Tuttavia ciò che è ancor più grave è che il meccanismo di alimentazione e ripartizione dei F.S.C., essendo basato sul gettito I.M.U., finisce per essere particolarmente afflittivo proprio nei confronti degli enti collocati nelle zone più impervie del paese, in aperta contraddizione con gli art. 11 e 13 sopra richiamati.

Infatti, i comuni montani, seppur di piccole dimensioni, sono gravemente pregiudicati dal meccanismo di ripartizione: nei loro territori sono numerose sia le seconde case — sottoposte all’IMU - che i contratti di locazione, anch’essi oggetto di imposizione.

Pertanto, anche a fronte di spese standardizzate particolarmente gravose (si pensi alle sole uscite necessarie a finanziare il governo del territorio, a gestire i flussi turistici ed a svolgere il servizio di rimozione neve), i comuni montani si trovano ad essere fortemente oberati dal F.S.C., al contrario di quanto espressamente richiesto dall'art. 13 l. 42/2009.

Che il meccanismo di ripartizione del fondo sia particolarmente gravoso per gli enti collocati ad alta quota non è una mera opinione: in merito è sufficiente osservare, prendendo a riferimento la sola Regione Abruzzo, che i comuni che all'esito del d.P.C.M. hanno ricevuto un saldo negativo di Fondi di Solidarietà 2018, sono quasi tutti collocati in territorio montano.

Per la precisione, nella intera regione **solo 22 enti comunali ottengono un saldo negativo** di F.S.C. annuali.

Di essi **ben 18 sono comuni montani**, che ricevono un ammanco complessivo di fondi per **oltre sette milioni di euro**.

Invece, **fra tutti i restanti comuni abruzzesi, siano essi collocati in pianura od in collina, soltanto altri quattro** hanno ricevuto un saldo negativo di Fondi (d.P.C.M. 7.3.2018, allegato num. 4 al decreto, pagg. 147 – 156).

Si ritiene dunque che il d.P.C.M. impugnato violi gli artt. 11 e 13 della legge sul federalismo fiscale sotto un duplice punto di vista:

- da un lato, **non prevede i correttivi imposti dall'art. 13** al fine di tener conto delle caratteristiche dei territori montani all'atto di distribuire i fondi perequativi;
- dall'altro, adotta un **meccanismo di ripartizione che, oggettivamente, determina una contribuzione più gravosa** proprio in capo ai comuni collocati ad alta quota.

III. SULLA INTEGRAZIONE DEL CONTRADDITTORIO

La notificazione del ricorso al Comune di Vecchiano è effettuata allo scopo di integrare il contraddittorio nei confronti di almeno un soggetto controinteressato.

Qualora Codesto Ecc.^{mo} Tribunale Amministrativo per il Lazio — sede di Roma dovesse ritenere che il ricorso debba essere notificato a tutti i potenziali controinteressati, da individuarsi nei comuni italiani individuati negli allegati del d.P.C.M. impugnato, il ricorrente Comune di Roccaraso — in considerazione dell'elevato numero degli stessi — richiede l'autorizzazione ad adempiere, ai sensi dell'art. 52, comma 2, c.p.a., mediante pubblicazione sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

IV. SULLA ISTANZA DI SOSPENSIONE CAUTELARE

Il Comune di Roccaraso avanza domanda di sospensione cautelare dell'efficacia del d.P.C.M. impugnato limitatamente alle voci di riparto e contribuzione ai fondi relative all'ente comunale.

Si ritiene che l'istanza sia assistita da *fumus boni iuris*, alla luce delle motivazioni addotte e della giurisprudenza richiamata nel corpo del ricorso.

Quanto al *periculum in mora*, la mancata sospensione dell'efficacia del provvedimento determinerebbe il recupero, da parte dell'Agenzia delle Entrate, della somma complessiva di € 1.690.942,80, la cui procedura di riscossione è già avviata, come dimostrato dalla schermata tratta dal sito internet del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali che di seguito si allega:

Sei collegato come :
CO ROCCARASO

AREA CERTIFICATI (TBEL, altri certificati) - ROCCARASO (4130380840)

Elenco recuperi a mezzo Agenzia Entrate originati dalla Finanza Locale

Causale	Note	Data invio Ag. Entrate	Prot. invio Ag. Entrate	ID Recupero	Anno rif. recupero	IMPORTO	IMPORTO già recuperato	IMPORTO residuo da recuperare	Perc. esecuzione recupero	dati aggiornat al
SOMMA A DEBITO PER ALIMENTAZIONE FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE (ELENCO A DPCM)	SOMMA A DEBITO 2018			533	2018	€ 1.094.184,76	€ 0,00	€ 0,00	0,00%	
ALIMENTAZIONE FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE	ALIMENTAZIONE FONDO			532	2018	€ 596.758,04	€ 0,00	€ 0,00	0,00%	

L'ingente ammontare della somma già in via di recupero costituisce un pregiudizio estremamente grave per le casse dell'ente comunale, che si troverebbe privato di risorse concretamente utilizzabili per l'esercizio delle proprie politiche e funzioni. Inoltre, alla luce delle mutevoli e precarie esigenze di finanza pubblica nazionale, nonché della difficoltà degli apparati centrali di governo di reperire liquidità ulteriore da trasferire agli enti locali, si ritiene che soltanto la sospensione dell'efficacia del provvedimento potrebbe garantire l'effettivo godimento delle spettanze oggetto di impugnazione, qualora l'esito del giudizio dovesse sancire la fondatezza del ricorso.

In subordine, qualora Codesto Ecc.^{mo} Tribunale Amministrativo per il Lazio — sede di Roma dovesse ritenerlo maggiormente opportuno, si domanda la fissazione a breve dell'udienza pubblica di discussione ex 55 co. 10 c.p.a.

Per tutto quanto fin qui esposto il Comune di Roccaraso, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*, come sopra rappresentato e difeso,

chiede

che l'Ecc.^{mo} Tribunale Amministrativo per il Lazio – Sezione di Roma, in accoglimento delle spiegate ragioni voglia:

- **ai fini del contraddittorio:** autorizzare l'eventuale integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 52, comma 2, c.p.a.;
- **in via cautelare:** sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato, limitatamente alle voci di riparto e contribuzione ai fondi relative all'ente comunale ricorrente;
- **nel merito:** annullare il d.P.C.M. del 7.3.2018 per le ragioni e nei limiti indicati nel presente ricorso.

Salvezze processuali illimitate. Produzioni come da indice del fascicolo di parte.

Spese di lite conseguenti, anche relative alla fase cautelare.

Ai sensi dell'art. 13, co. 6 bis d.P.R. n. 115/2002 si dichiara che il procedimento è
soggetto al contributo unificato di € 650,00.

Con osservanza,

Roccaraso, 8 giugno 2018.


(Avv. Emilio Potena)