

**AVVOCATURA CIVICA**  
**COMUNE DI ALASSIO**  
*Avv. Simone Contri*  
*Patrocinante in Cassazione*  
**Tel 01826021 fax 0182471838**  
**CNTSMN70H02D969P**  
Pec [avvocatura.alassio@legalmail.it](mailto:avvocatura.alassio@legalmail.it)

## **TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**

### **PER IL LAZIO**

**– Sede di Roma –**

#### **Ricorso**

del **Comune di Alassio** (P. I.V.A. e C.F.: 00277920096) in persona del suo Sindaco pro tempore Dott. Enzo Canepa, rappresentato e difeso dall'Avv. Simone Contri (C.F. CNTSMN70H02D969P) Responsabile Avvocatura Comunale, giusto mandato con procura in calce al presente atto a seguito di incarico ricevuto con Deliberazione di Giunta n. 163 del 16.05.2018 (doc.1) con domicilio eletto presso la Segreteria del Tribunale Amministrativo per il Lazio Sede di ROMA.

**Indirizzo di posta certificata: [avvocatura.alassio@legalmail.it](mailto:avvocatura.alassio@legalmail.it) – fax 0182471838**

#### **contro**

la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** in persona del Presidente, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato;

il **Ministero dell'Interno** in persona del Ministro, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato;

il **Ministero dell'Economia e delle Finanze** in persona del Ministro, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato,

#### **e nei confronti**

del **Comune di Bastiglia** in persona del Sindaco pro tempore,

#### **per l'annullamento**

#### **previa concessione di misura cautelare**

del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7.3.2018, recante "*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018*", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 83 del 10.4.2018;

dell'Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-Città in data 23.11.2017 sul Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2018;  
di tutti gli atti preparatori, presupposti, consequenziali e comunque connessi.

\*\*\*\*\*

### **PREMESSA**

IL Comune di Alassio impugna avanti al TAR Lazio, Sede di Roma, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7.3.2018, recante “*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018*” (doc. 2) allo scopo di denunciare nuovamente la lesione della sua autonomia finanziaria a causa sia della tardiva adozione del decreto sia dell'incostituzionalità del modello legislativo del Fondo di solidarietà comunale di cui il decreto stesso è attuativo.

Va immediatamente chiarito che la contestazione di incostituzionalità interessa solo le previsioni legislative in forza delle quali le risorse del Fondo da destinare alla funzione perequativa, cioè a favore dei Comuni con minore capacità fiscale, sono sempre di provenienza comunale, mentre lo Stato non dà alcun contributo finanziario. Contro tali previsioni è appunto rivolta l'ormai annuale iniziativa giudiziaria di che trattasi.

Il modello dà luogo alla seguente situazione: i **Comuni a forte vocazione turistico-recettiva** – quale è il Comune ricorrente – ha la caratteristica di avere un basso numero di residenti stabili, ma un alto numero di abitanti stagionali. Peraltro, questi è considerato alla stregua di comuni piccoli o medio-piccoli ancorché tenuto ad erogare servizi e svolgere funzioni destinate ad un numero di persone ben più elevato di quello dei residenti. L'applicazione del sistema di alimentazione del Fondo a tale realtà comporta un rilevante drenaggio di risorse dal Comune al Fondo stesso con la conseguenza che le entrate fiscali generate dal territorio sono 'distratte' a favore di altri territori con suo grave pregiudizio in quanto è costretto ad incrementare le entrate extrafiscali – ad esempio, la tariffa per il servizio di igiene urbana – o le aliquote delle imposte dirette – cioè le imposte che non sono considerate nella

determinazione del contributo al Fondo – o, ancora, ad introdurre nuove tasse - quali, ad esempio, la tassa di soggiorno –, per la gestione dell'ordinaria amministrazione.

In una nota di approfondimento dell'Istituto per la Finanza degli Enti Locali (IFEL) è ben sintetizzato il concreto funzionamento del Fondo: *“Nel quinquennio 2011-2015, come è noto, l’apporto statale alle risorse dei Comuni si è sostanzialmente azzerato e le somme necessarie per assicurare la dotazione storica delle risorse di ciascun Comune (ovviamente al netto dei tagli via via applicati) provengono ormai unica mente dal gettito della stessa IMU. La trattenuta in percentuale uniforme sul gettito standard IMU permette di redistribuire una quota di risorse dai Comuni ad alta base imponibile a quelli meno dotati”*. Nella medesima nota emerge inoltre che *“Dal 2015, anzi, il dispositivo di trattenuta e riassegnazione dei fondi produce un trasferimento netto a favore dello Stato pari a circa 340 milioni di euro: il gettito dell’IMU, fortemente aumentato rispetto alla vecchia ICI fin dal 2012, a prevalente beneficio dello Stato, risulta ora per effetto dei tagli perfino “troppo alto” rispetto alle risorse da assicurare complessivamente al comparto comunale, tanto che una parte ulteriore viene incamerata nel bilancio dello Stato”* (Nota IFEL di approfondimento Fondo solidarietà comunale 2016: doc. 2).

Insomma, i Comuni con maggiore capacità fiscale non solo svolgono, in sostituzione dello Stato, la funzione di perequazione finanziaria, ma addirittura finanziano lo Stato stesso: le risorse che detti Comuni versano al Fondo sono risultate superiori alle somme che il Fondo distribuisce a favore dei Comuni con minore forza fiscale. La quota restante di risorse provenienti dai Comuni è trattenuta dallo Stato.

I numeri danno la dimensione concreta dell'onere finanziario gravante sul Comune ricorrente a causa del meccanismo di alimentazione del Fondo di solidarietà comunale.

Dai dati aggiornati reperibili sul sito internet del Ministero dell'interno alla pagina <http://finanzalocale.interno.gov.it/apps/floc.php/in/cod/33> emerge la seguente situazione per l'anno 2018:

**Comune di Alassio:**

abitanti 10.821 –

quota di partecipazione ordinaria al Fondo pari a 22,43% del gettito IMU € 2.906.203,89 –

**ulteriore quota da versare al Fondo € 5.860.979,20 – totale contributo al Fondo € 8.767.183,09;**

\*\*\*\*\*

---

**FATTO**

**I. IL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE: NOZIONE E PRIMA APPLICAZIONE NELL'ANNO 2015**

In attuazione delle pertinenti disposizioni della legge di stabilità per l'anno 2013 (art. 1, co. 380-380 *quater*, l. 28.12.2012 n. 228), nella versione all'epoca vigente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha emanato il decreto 10.9.2015 recante “*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2015*”.

Il provvedimento ha fissato la dotazione complessiva del Fondo; ha posto il finanziamento a carico dei Comuni (delle regioni a statuto ordinario) nella misura del 38,23% del gettito complessivo della parte dell'imposta municipale propria - IMU - spettante ai comuni; ha stabilito i criteri per la determinazione delle somme che il Fondo deve erogare ai singoli comuni per l'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite nonché per l'assegnazione ai medesimi della quota del Fondo destinata alla finalità perequativa, stabilita dalla legge per l'anno 2015 nel 20% della dotazione complessiva di questo.

**Il criterio di determinazione delle somme che i comuni devono ricevere dal Fondo per l'esercizio delle funzioni pubbliche** è dato dal valore della differenza tra le risorse storiche di ciascun comune – consistenti, a loro volta, nella somma di IMU e TASI all'aliquota standard stabilita dalla legge

(art. 13, co. 6, d. l. n. 201/2011) e delle assegnazioni o delle riduzioni di risorse del Fondo del 2014 – e l'importo ad essi spettante a titolo di IMU e TASI calcolato sempre secondo l'aliquota standard. Se il primo dei due termini del rapporto è superiore al secondo e quindi, usando il linguaggio del suddetto decreto presidenziale, se la differenza è positiva, il comune deve ricevere una somma corrispondente dal Fondo; se, invece, il secondo termine è superiore al primo, e perciò la differenza è negativa, il comune deve versare al Fondo stesso una pari somma (art. 13, co. 17, d. l. n. 201/2011).

Quanto al **critério per l'alimentazione e la distribuzione delle risorse del Fondo destinate specificamente alla finalità perequativa**, esso è dato dal valore della differenza tra l'importo spettante al singolo comune per i fabbisogni standard di ciascuna funzione pubblica a norma del d. lgs. n. 216/2010 e la capacità fiscale per abitante del comune stesso consistente nell'ammontare delle risorse nette a questo spettanti a titolo di IMU, TASI e Fondo di solidarietà per l'anno 2015 (d. l. 78/2015). Anche in tal caso, se la differenza tra il valore dei fabbisogni standard e il valore della capacità fiscale è positiva nel senso della superiorità del primo, il comune riceve dal Fondo un ulteriore contributo; se, invece, la differenza è negativa, cioè il secondo è superiore al primo, il comune deve versare al Fondo.

## **II. LE SENTENZE DEL TAR LAZIO NN. 2552, 2553 E 2554 DEL 2017 E DEL CONSIGLIO DI STATO NN. 2200 E 2201 DEL 2018 CHE HANNO ANNULLATO IL DECRETO RELATIVO AL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE 2015**

L'istituzione e le modalità di alimentazione e ripartizione del Fondo di solidarietà comunale danno luogo ad una profonda lesione dell'autonomia finanziaria del Comune ricorrente nonché ad effetti profondamenti distorsivi sull'azione amministrativa del Comune stesso e, piú in generale, dei Comuni italiani a maggiore vocazione turistica, i quali sono tenuti, in forza delle regole dettate dalla legge e dal decreto presidenziale attuativo, a versare al Fondo, oltre alla quota dovuta a titolo di IMU, anche un ulteriore contributo in applicazione dei due criteri di alimentazione della sua dotazione. Segnatamente, tali Comuni,

in forza del sistema di alimentazione del Fondo, si trovano ad essere debitori di questo perché sul loro territorio insistono moltissime “seconde case”, soggette ad una forte tassazione immobiliare (IMU e TASI), e quindi l’ammontare delle risorse ricavabili da tali imposte è superiore all’importo delle “risorse storiche”, cioè, in sintesi, all’ammontare dei trasferimenti erariali che i Comuni medesimi hanno ricevuto nel passato per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi loro attribuiti dalla legge, calcolato tradizionalmente, in via prevalente, sulla base della popolazione residente. Tale situazione costituisce una forte **penalizzazione** per lo sviluppo di tali **importanti realtà dell’economia nazionale**.

Il comparto ‘**Turismo**’ è, ad oggi, uno dei settori trainanti dello sviluppo del Paese e rappresenta il 9,4% del PIL nazionale, occupa oltre 10 milioni di persone e potrebbe ulteriormente incrementare il suo ruolo di protagonista dell’economia reale. Per fare ciò, però, sono necessari importanti investimenti sia a livello infrastrutturale sia a livello di servizi per trasformare i Comuni turistici come quelli ricorrenti in Comuni ‘a misura turistica’, cioè in Comuni con strutture e servizi pensati per i turisti, quali, ad esempio, un miglioramento della rete di trasporto locale, una maggiore diffusione degli uffici di informazione turistica, una ‘politica’ fiscale di favore per l’avvio di iniziative imprenditoriali nel settore turistico, ecc.. Siffatte iniziative necessitano di risorse di cui il Comune ricorrente potrebbe disporre se non dovesse erogare al Fondo di solidarietà comunale la quota aggiuntiva per permettere il finanziamento dei Comuni con minore capacità fiscale.

Per tali ragioni alcuni Comuni italiani avevano impugnato avanti al TAR Lazio, sede di Roma, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10.9.2015 relativo al Fondo di solidarietà comunale per l’anno 2015.

Il TAR Lazio, con sentenza I, 22.2.2017 n. 2722, ha dichiarato l’improcedibilità del ricorso perché, con precedenti sentenze (nn. 2552, 2553 e 2554 del 2017) su ricorsi proposti dal Comune di Padova e da altri Comuni, aveva già annullato l’impugnato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10.9.2015 relativo

al Fondo di solidarietà comunale per la tardività della sua emanazione qualificandolo, tra l'altro, come atto amministrativo "*generale*".

Contro dette sentenze le Amministrazioni statali hanno proposto appelli.

Il Consiglio di Stato, con le sentenze, IV, 12.4.2018 nn. 2200 e 2201, ha confermato le sentenze di primo grado e, per l'effetto, l'annullamento del decreto presidenziale di approvazione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015.

### **III. IL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE PER GLI ANNI 2016, 2017 E 2018**

Frattanto sono intervenuti alcuni provvedimenti legislativi che, pur mantenendo inalterato il funzionamento complessivo del Fondo, ne hanno in parte modificato la disciplina. In particolare, rilevano: i) la riduzione della quota di partecipazione al Fondo a carico di ciascun comune dal 38,22% al 22,34% del gettito IMU ad aliquota standard; ii) l'incremento della percentuale del Fondo destinata alla perequazione dal 20% al 30% e da ultimo al 45%; iii) la definizione del procedimento di emanazione del DPCM con la previsione degli obblighi della preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Città e dell'adozione di tale provvedimento entro la fine dell'anno antecedente all'annualità di riferimento del DPCM.

Il Fondo di solidarietà comunale, rimasto inalterato nel suo insieme, ha subito un'ulteriore modificazione ad opera della l. 11.12.2016 n. 232. In particolare, la quota del Fondo destinata alla perequazione è incrementata al 40% per il 2017 e al 45% per il 2018 e, per altro verso, è prescritto che il decreto presidenziale deve essere adottato entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento (art. 1 co. 451 ).

Sia la previgente disciplina, contenuta nell'art. 1 co. 380 *ter* l.n. 282/2012, sia l'attuale disciplina, prevista dal citato art. 1 co. 451 l. n. 232/2016, stabiliscono che **il decreto sul Fondo di solidarietà deve essere adottato nell'anno precedente a quello di riferimento** e, nonostante gli interventi giudiziari che hanno sanzionato il ritardo nell'adozione del DPCM, solo il 25.5.2017 è stato emanato il DPCM relativo al Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2017.

Avverso tale provvedimento il Comune indicato in epigrafe come d'altra parte altri Comuni ha proposto ricorso avanti al TAR Lazio, Sede di Roma, tuttora pendente (R.G. n. 9276/2017).

Oggi il Comune di Alassio impugna avanti al TAR Lazio, Sede di Roma, anche il **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7.3.2018** recante il **Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2018** denunciandone l'illegittimità per i seguenti motivi di

### DIRITTO

- I -

**VIOLAZIONE DI LEGGE IN RELAZIONE AGLI ARTT. 119 COST., 1 CO. 380 TER L. 24.12.2012 N. 228 NELLA VERSIONE SOSTITUITA DAGLI ARTT. 1 CO. 17 LETT. D) L. 28.12.2015 N. 208 E 1 CO. 451 L. 11.12.2016 N. 232: IL DPCM RELATIVO AL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE PER L'ANNO 2018 È STATO EMANATO MOLTO OLTRE IL TERMINE STABILITO DALLA LEGGE PER LA SUA ADOZIONE E ADDIRITTURA DOPO LA SCADENZA DEL TERMINE PER L'APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE DA PARTE DEI COMUNI.**

**1.** Il provvedimento impugnato presenta, nella sostanza, il medesimo vizio di legittimità che aveva condotto all'annullamento del DPCM relativo al Fondo di solidarietà comunale 2015 da parte di diverse pronunce del TAR Lazio (I, nn. 2552, 2553 e 2554 del 2017) e del Consiglio di Stato (IV, nn. 2200 e 2201 del 2018) : **il DPCM sul Fondo di solidarietà comunale 2018 è stato adottato ben oltre il termine stabilito dalla legge per la sua emanazione** e la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale - coincidente con il momento in cui il provvedimento è portato a conoscenza delle amministrazioni locali - è avvenuta il 10 aprile 2018, cioè 10 giorni dopo la scadenza del termine per l'approvazione del bilancio di previsione da parte dei Comuni.

**2.** L'art. 1 co. 451 l. 11.12.2016 n. 232, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*", statuisce: "*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 ed autonomie locali entro il 15 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento e da emanare entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento, sono stabiliti i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 449. In caso di mancato accordo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al periodo precedente è, comunque, emanato entro il 15 novembre dell'anno precedente quello di riferimento”.*

**Il decreto impugnato è stato emanato il 7.3.2018 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 10.4.2018, cioè ben oltre il termine legislativamente stabilito.** Pertanto, per detto provvedimento valgono le considerazioni spese dalle citate sentenze del TAR Lazio (nn. 2552, 2553 e 2554 del 2017) e del Consiglio di Stato (nn. 2200 e 2201 del 2018) che hanno annullato il DPCM per l'anno 2015.

In particolare, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale (sent. n. 129 del 2016), l'autonomia di entrata e di spesa attribuita ai Comuni dall'art. 119 Cost. implica che questi debbano conoscere con certezza e in tempo utile le risorse di cui dispongono al fine della predisposizione degli atti contabili fondamentali e, in specie, del bilancio preventivo, che è il documento finanziario programmatico indispensabile per il concreto funzionamento di un comune. In tale documento l'ente locale, sulla base delle previsioni di entrata, definisce le proprie spese - correnti e di investimento -. E' ovvio che, se i Comuni sono messi a conoscenza delle risorse da versare al Fondo addirittura dopo il termine ultimo per l'approvazione del bilancio preventivo – fissato per l'anno 2018 al 31 marzo –, l'esercizio della loro autonomia finanziaria risulta fortemente compromesso. Proprio per tale ragione la legge stabilisce che il DPCM deve essere adottato nell'anno precedente quello di riferimento. Al riguardo, la posizione della Corte Costituzionale è ferma e chiara nell'affermare che qualsiasi intervento statale inerente alla ripartizione di risorse a favore dei comuni *“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*". Da qui la conclusione che il decreto presidenziale sul Fondo di solidarietà comunale adottato nel medesimo anno cui si riferisce determina *"una sicura lesione dell'autonomia finanziaria dei comuni, come disegnata dall'art. 119 della Costituzione, alla quale, come rappresentato da parte ricorrente, è connaturato il principio di certezza delle risorse disponibili"* (TAR Lazio, Sede di Roma, I, 17.2.2017 n. 2554).

**3.** Né varrebbe in senso contrario opporre l'argomento, svolto dalla difesa delle Amministrazioni statali in tali giudizi, secondo cui non sarebbe configurabile nessuna lesione all'autonomia finanziaria dei Comuni perché il contenuto del decreto presidenziale era noto alle Amministrazioni in quanto disponibile su una pagina *web* del sito del Ministero dell'interno dedicato al Fondo di solidarietà comunale. Sul punto, valgono le condivisibili statuizioni del Consiglio di Stato nelle già citate pronunce nn. 2200 e 2201 del 2018: *"Il Collegio è ben consapevole della circostanza che per ragioni di economia dei mezzi dell'azione amministrativa e di conservazione dei valori giuridici, è possibile la sanatoria (o convalida) di atti amministrativi affetti da vizi non afferenti al loro contenuto sostanziale: il risalente principio di matrice giurisprudenziale ha trovato da ultimo riscontro normativo nell'art. 21, nonies, comma 2, della legge n. 241/1990, quale introdotto dalla legge n. 15/2005, che espressamente consente la convalida del provvedimento annullabile "sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole": ritiene però che tali considerazioni non siano meritevoli di favorevole delibazione e non conducano al "superamento" della statuizione demolitoria contenuta nella pronuncia impugnata per più ragioni: a) è rilevante in proposito, anzitutto, la acuta obiezione della parte appellata, che sottolinea come la tesi della difesa erariale ove accolta, implicherebbe la sostanziale "inutilità" del d.P.C.M., che invece, secondo il dettato normativo primario costituisce l'atto conclusivo del procedimento: correttamente, le parti*

*appellate retoricamente si chiedono perché, a questo punto, se fosse corretta la tesi della difesa erariale, il Legislatore avrebbe sentito l'esigenza di prevedere il medesimo quale atto conclusivo; tale interrogativo, poi, ne sottende un altro: si chiedono, infatti, i comuni appellati se, a fronte della mancata emissione dell'atto conclusivo del procedimento (il d.P.C.M., appunto), sarebbe stato precluso alle Amministrazioni centrali - ove, per avventura, fosse emerso che i dati cristallizzati nell'Accordo della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 31 marzo 2015 fossero errati -, di riconvocare la Conferenza, al fine di emendarli. La risposta sembra negativa ed 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); b) sempre ragionando ipoteticamente, deve escludersi che, laddove un comune avesse impugnato l'esito dell'Accordo della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 31 marzo 2015, ovvero anche i comunicati che via via venivano pubblicati sul sito internet del Ministero dell'Interno, un eventuale gravame potesse essere reputato ammissibile, venendo in considerazione atti non immediatamente lesivi, in quanto non conclusivi del procedimento; b2) del pari incontestato è rimasto il rilievo della parte appellata secondo cui l'accordo raggiunto in Conferenza riguardasse "criteri" e non specifiche cifre, di guisa che a queste ultime si sarebbe potuti giungere soltanto attraverso complessi calcoli; c) più radicalmente, osserva poi il Collegio che la difesa erariale attribuisce un effetto di "certezza" alle informazioni rese dal Ministero dell'Interno, con vari comunicati, pubblicati sul proprio sito internet, sin dal 23 gennaio 2015, che non è tale sinanco sotto il profilo della conoscenza in capo ai destinatari; d) come è noto, per*

condivisibile giurisprudenza (si veda T.A.R. Firenze, - Toscana -, sez. I, 26/10/2015, n. 1422; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 08/05/2017, n. 5470 ed arg ai sensi di Cons. St., sez. VI, 7 luglio 2015 n. 4642) “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 quanto l'inserimento su un sito Internet dei provvedimenti amministrativi non è elevato dalla legge — con una disposizione di carattere generale — a strumento diretto a comportare la legale conoscenza degli stessi, per cui la pubblicazione degli atti secondo detta modalità ha solo rilievo di pubblicità — notizia”; e) talvolta, la legge primaria ha previsto (si veda esemplificativamente l'art. 1, comma 361, della legge 24 dicembre 2007, n. 244: “per analoghe esigenze di economicità e di speditezza dell'azione amministrativa, la pubblicazione dei provvedimenti dei direttori di agenzie fiscali, nonché del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sui rispettivi siti internet tiene luogo della pubblicazione dei medesimi documenti, nella Gazzetta Ufficiale, nei casi in cui questa sia prevista da altre disposizioni di legge. I siti internet delle agenzie fiscali devono essere strutturati al fine di consentire la ricerca, la consultazione, l'estrazione e l'utilizzazione di tutti i documenti ivi pubblicati”) che la pubblicità sul sito internet possa avere un effetto equipollente alla pubblicazione; f) 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; sebbene integri argomento logicamente aggiuntivo 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 e che soltanto l'ultimo di detti comunicati si autodefinisca qual “definitivo”; g) a fronte di quanto sinora esposto, a tutto concedere, ci si sarebbe potuti — forse, e salve le considerazioni

*più radicali prima rassegnate - interrogare sulla favorevole delibabilità della tesi dell'amministrazione centrale appellante secondo la quale i comuni avevano avuto conoscenza anticipata delle risorse ad essi attribuite, ove ciò fosse avvenuto in forza di comunicazioni agli stessi direttamente indirizzate, ovvero attraverso il ricorso a forme di pubblicità legale: neppure la difesa erariale, però ciò sostiene, e quindi affermare che i comuni conoscessero certamente i dati suddetti (in disparte il predicato di "certezza ed immodificabilità" agli stessi attribuibili pur in conclamata carenza della emissione dell'atto conclusivo del procedimento) implica un salto logico, che trascura che essi non avevano alcun obbligo di compulsare il sito internet del Ministero dell'Interno in cui i comunicati venivano via via pubblicati e che pertanto l'appellante amministrazione non può provare (ed infatti non ha provato) neppure questa anticipata conoscenza".*

**- II -**

**ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ART. 13 CO. 17 D. L. 6.12.2011 N. 201, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, IN L. 22.12.2011 N. 214 NONCHÉ ARTT. 1, CO. 380, 380 BIS, 380 TER E 380 QUATER, 380 QUINQUIES, 380 SEXIES E 380 SEPTIES L. 24.12.2012 N. 228 E 1 CO. 448, 449, 450, 450 BIS E 451 L. 11.12.2016 N. 232 PER VIOLAZIONE DELL'ART. 119 COST.: IL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE PER LA PARTE IN CUI ASSOLVE ALLA FUNZIONE DI PEREQUAZIONE TRA I COMUNI CON DIVERSA CAPACITÀ FISCALE DEVE ESSERE ALIMENTATO ESCLUSIVAMENTE DALLO STATO SENZA ALCUNA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI**

**I. L'art. 119 Cost. e le disposizioni legislative sul fondo perequativo che si sono susseguite nel tempo**

**1.** La riforma del **Titolo V della Costituzione**, operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, ha modificato l'**art. 119 Cost.** introducendo il principio dell'autonomia finanziaria, sia di entrata sia di spesa, dei comuni (co. 1) caratterizzato nei termini seguenti. I comuni hanno risorse autonome

consistenti in tributi ed entrate proprie e nella compartecipazione a tributi statali (co. 2). Dette risorse devono garantire l'integrale copertura del fabbisogno delle funzioni pubbliche loro assegnate (co. 4). Allo scopo di assicurare l'equilibrio tra risorse e funzioni è altresì previsto l'obbligo dello Stato di istituire con legge un fondo perequativo per il finanziamento dei territori con minore capacità fiscale per abitante senza vincoli di destinazione (co. 3): se le risorse che un territorio ritrae dall'imposizione fiscale o da altre prestazioni patrimoniali imposte non sono sufficienti per coprire il costo delle relative "funzioni pubbliche" soccorre il fondo perequativo. Infine, lo Stato destina "risorse aggiuntive" ed effettua "interventi speciali" in favore dei Comuni per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (co. 5).

**2.** In attuazione del precetto costituzionale è stata approvata, con largo consenso parlamentare esprimente il convincimento della sua piena e naturale rispondenza al precetto stesso, la **l. 5.5.2009 n. 42**, recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*".

In particolare, per quanto d'interesse, la **legge delega sul federalismo fiscale** indica, tra i principi e criteri direttivi che il Governo deve rispettare nella disciplina del fondo perequativo per i comuni, la "*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***" (art. 13 lett. a).

Il **d. lgs. 14.3.2011 n. 23**, recante "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*", esprime un **orientamento parzialmente diverso** che, al momento della sua introduzione, suscitò perplessità sotto il profilo della compatibilità con i principi e i criteri posti dalla legge di delega. Invero, esso: a) individua i tributi statali il cui gettito spetta integralmente ai comuni (art. 2 co.

1), i tributi statali al cui gettito i comuni compartecipano (art. 2 co. 4) e i tributi propri, cioè disciplinati esclusivamente, fatta salva l'istituzione riservata alla legge statale dall'art. 23 Cost., da fonti comunali (art. 3, 4, 5, 6, 8 e 11), tra i quali l'imposta municipale propria - IMU - (art. 8); b) prevede il fondo sperimentale di riequilibrio, della durata di tre anni, con la sola finalità di “*realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata*” il **passaggio dal regime della finanza derivata**, in cui i comuni ricevono finanziamenti soltanto dallo Stato per l'esercizio delle loro funzioni, al **regime della finanza 'propria' o autonoma** in cui i comuni godono di entrate proprie che devono assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche; c) istituisce il fondo perequativo dei comuni alimentato dai tributi statali assegnati in via esclusiva ai comuni nonché dalla quota di compartecipazione dei comuni all'imposta sul valore aggiunto (art. 13). Proprio in tale disciplina del fondo perequativo si rintraccia il discostamento del decreto legislativo dalla legge di delegazione: il primo, in contrasto con la seconda, prevede che il fondo perequativo sia alimentato da risorse provenienti dai comuni e non già dallo Stato. Tale discostamento non è stato portato alla cognizione della Corte Costituzionale perché il modello di finanza comunale delineato dalla legge di delegazione è stato in breve tempo stravolto.

**3.** Segnatamente, il modello di finanza comunale subisce la **più incisiva modificazione** con il **d. l. 6.12.2011 n. 201**, convertito in l. 22.12.2011 n. 214 (il c.d. "Salva Italia") e, in specie, con il relativo art. 13. Detto articolo - noto per aver anticipato l'applicazione dell'IMU all'anno 2012 - stabilisce altresì, diversamente da quanto previsto dagli artt. 13 l. n. 42/2009 e art. 13 d. lgs. n. 23/2011, che **il fondo sperimentale di equilibrio e il fondo perequativo dei comuni sono alimentati esclusivamente da una quota dell'IMU spettante ai comuni** (co. 17).

Un'**ulteriore** importante **modificazione** è introdotta dalla **l. 28.12.2012 n. 228** - legge di stabilità per l'anno 2013 -. Essa istituisce il **Fondo di solidarietà comunale** - d'ora in avanti FSC - per la durata di 3 anni (2013,

2014 e 2015: art. 1, co. da 308 a 308 *quater*) e, contestualmente, abroga il fondo sperimentale di riequilibrio previsto dal d. lgs. n. 23/2011.

**Il Fondo di solidarietà comunale** - la cui alimentazione e ripartizione è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - è **finanziato esclusivamente con una quota dell'IMU spettante ai Comuni.**

**4. Un'altra modificazione** è stata ancora apportata dalla **legge di stabilità per l'anno 2014.**

**Il Fondo di solidarietà comunale viene trasformato da istituto temporaneo in istituto permanente** e sostituisce sia il fondo sperimentale di riequilibrio sia il fondo perequativo dei comuni. A tale Fondo è assegnata, oltre che il finanziamento delle funzioni comunali, anche la finalità perequativa consistente nella distribuzione delle risorse a favore dei comuni che non hanno risorse autonome sufficienti per coprire l'intero costo delle funzioni pubbliche loro assegnate.

Il meccanismo con cui opera il Fondo è stato chiaramente spiegato dal Governo, tramite il **Sottosegretario di Stato Baretta**, nell'audizione del 14.5.2015 avanti la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: *“La quota dell'80% è stata ripartita con lo stesso criterio utilizzato per assegnare le risorse del Fondo 2014: per ciascun ente è stata calcolata la differenza tra il totale delle risorse storiche di riferimento per il 2015 (quindi, al netto dei tagli) e la somma delle entrate IMU e TASI, valutate ad aliquota standard. L'effetto per alcuni enti, le cui risorse storiche sono superiori alla capacità fiscale in termini di IMU e TASI, è stato ricevere risorse dal fondo. In caso contrario, cioè se la capacità fiscale del comune in termini di IMU e TASI supera le risorse storiche il comune si trova a dover versare risorse al fondo. Alla quota del 20% del Fondo al netto dei tagli si applica il meccanismo perequativo basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale. Anche l'effetto di tale percentuale di riparto sconta le posizioni nette dei comuni determinate dall'applicazione dei due criteri.*

*Talvolta l'effetto per il 2015 derivante dall'accantonamento/ridistribuzione del 20% del FSC è stato (contrariamente a quanto si pensava) penalizzante per i comuni del nord rispetto ai comuni del sud. Ciò deriva dalla diversa capacità fiscale (potenziale) e potrebbe avere quale effetto l'innalzamento della pressione fiscale locale per compensare l'effetto combinato dei tagli e della "perequazione". L'Accordo del 31 marzo 2015 prevede una prima applicazione attenuata del criterio di riparto utilizzato per il 20% del FSC in base alla quale sostanzialmente le differenze tra capacità fiscale e fabbisogni standard di ciascun comune sono perequate solo per il 45%: se un comune presenta una capacità fiscale inferiore ai suoi fabbisogni standard, non riceverà il 100% della differenza, ma solamente il 45,8%. Tale percentuale rappresenta, per il solo 2015, il "target perequativo" della ripartizione del Fondo ed è data dal rapporto tra l'ammontare complessivo delle risorse storiche di riferimento, pari a 14.007 milioni di euro, e la capacità fiscale totale, pari a 30.589 milioni di euro. Tale riduzione del target perequativo si è resa necessaria per attenuare nel primo anno di applicazione gli effetti finanziari per i comuni con capacità fiscale maggiore dei fabbisogni standard e per tenere adeguatamente conto delle difficoltà finanziarie dovute alla riduzione di risorse disposta dalla Legge di Stabilità 2015".*

In altre parole, il **Fondo di solidarietà comunale opera una perequazione 'orizzontale' nel senso che sono i comuni con maggiore capacità fiscale a venire in soccorso dei comuni il cui territorio produce meno risorse. Lo Stato non dà risorse per finanziare detto Fondo.** In varie previsioni legislative (art. 13, co. 17, d. l. n. 201/2011; art. 13, d. lgs. n. 23/2011) è addirittura sancita la regola della neutralità finanziaria dello Stato per cui dall'istituzione del Fondo non devono sorgere oneri per lo Stato stesso.

**5.** Sono poi intervenute ulteriori innovazioni ad opera di altri provvedimenti legislativi (ll. nn. 208/2015 e 232/2016) che hanno interessato, per quanto rileva, la dotazione complessiva del Fondo, la quota di partecipazione ordinaria

al Fondo a carico di ciascun comune, ridotta dal 38,22% al 22,34% del gettito IMU ad aliquota standard –, il termine del procedimento di adozione del DPCM e l'incremento della quota del Fondo destinata alla perequazione. **Il meccanismo di alimentazione del Fondo è rimasto inalterato.** In applicazione di tale meccanismo, pur con i correttivi introdotti dalle citate previsioni legislative, è stato emanato il FSC per l'anno 2018.

## **II. Il perimetro della questione di illegittimità costituzionale prospettata.**

Va precisato il **perimetro della denunciata illegittimità costituzionale delle disposizioni statali relative al Fondo di solidarietà comunale.**

L'**illegittimità costituzionale** denunciata non interessa la previsione che il FSC è alimentato da una quota fissa dell'IMU ad aliquota standard ma, invece, - e in ciò si rinviene il **contrasto con l'art. 119 Cost. – la disposizione che impone ad alcuni Comuni, anziché allo Stato, di versare al FSC un ulteriore contributo per consentire la redistribuzione delle risorse finanziarie a favore dei Comuni con minore capacità fiscale.**

Invero, il FSC non assolve soltanto alla funzione del fondo perequativo costituzionalmente previsto, ma costituisce anche lo strumento finanziario che segna il passaggio da un sistema di finanza derivata ad un sistema di finanza autonoma per gli enti locali. In tale prospettiva la partecipazione degli enti locali al suo finanziamento è ampiamente giustificata. **Non è invece costituzionalmente legittimo che siano i soli enti locali ad alimentare il FSC per la funzione perequativa.**

Detto in altri termini, **l'incostituzionalità del meccanismo di alimentazione del FSC non sta nella circostanza che esso è finanziato dai Comuni** – i quali mai hanno messo in discussione la legittimità del versamento al FSC di una quota dell'IMU – quanto piuttosto **nel fatto che ad esso lo Stato non contribuisce in alcun modo con l'effetto che i**

**Comuni ricorrenti devono versare al Fondo un contributo aggiuntivo.**

**III. Il contrasto delle previsioni legislative relative al FSC con l'intero art. 119 Cost.**

**1.** Le disposizioni di legge – **artt. 13, co. 17, d. l. n. 201/2011, 1 co. da 380 a 380 septies l. n. 228/2012 e 1 da co. 448 a 451 l. 11.12.2016 n. 232** – che prevedono il finanziamento del Fondo esclusivamente con risorse spettanti ai Comuni, **sono in contrasto con il precetto dell'art. 119 Cost**, che riconosce ai comuni autonomia finanziaria di spesa e di entrata.

L'eccezione di illegittimità costituzionale postula la definizione del parametro normativo di riferimento.

**2.** Il nuovo art. 119 Cost. riconosce **"l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa" dei Comuni**, oltreché delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, mentre la precedente disposizione attribuiva l'autonomia finanziaria soltanto alle Regioni nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge statale.

Il riconoscimento dell'autonomia finanziaria ai Comuni si pone in stretta correlazione con la configurazione costituzionale dei Comuni quali **"enti autonomi"**, costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.), e cioè come enti territoriali rappresentativi della relativa collettività generale e perciò investiti di una responsabilità politico-amministrativa nei confronti della collettività stessa, nonché come enti dotati di risorse autonome (art. 119 co. 2 Cost.). In altri termini, si ravvisa nel nuovo testo costituzionale una stretta connessione tra tale responsabilità e la responsabilità finanziaria, che postula l'autonomia finanziaria espressamente predicata. Inerisce alla nozione di autonomia l'esclusione di ingerenze decisive da parte di altro soggetto nell'autodeterminazione del soggetto che ne è titolare, quanto meno nel senso dell'esercizio di un'influenza dominante dell'uno sull'altro.

L'art. 119 Cost. è certo un testo normativo "a maglie larghe" nel senso che consente al legislatore ordinario scelte diverse per la sua attuazione. Tuttavia, questa elasticità è contenuta **entro alcuni limiti** posti dalla norma.

In proposito, la giurisprudenza della **Corte Costituzionale** ha dato indicazioni al riguardo. Nella sentenza n. **370 del 2003** la Corte ha specificato che *"Il nuovo art. 119 della Costituzione prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente" finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del "fondo perequativo senza vincoli di destinazione", di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni, ed erogati in favore "di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". Pertanto, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione".*

Sulla base di tale ricostruzione la stessa Corte ha precisato ulteriormente i limiti che il legislatore deve osservare nell'attuazione dell'art. 119: *"Innanzitutto, **non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata**, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale (sentenze numeri 16 del 2004 e 370 del 2003). D'altronde, come precisato con la sentenza n. 16 del 2004, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il*

*ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza ..."* (sent. n. 423 del 2004). Inoltre, nella stessa sentenza la Corte ha ricordato che *"fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, un ulteriore limite per il legislatore statale [è] rappresentato dal **divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione**, e così di **sopprimere** semplicemente, senza sostituirli, **gli spazi di autonomia già riconosciuti** dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e **agli enti locali**, o di procedere a configurare un **sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119** (sentenze numeri 320, 241 e 37 del 2004)"*.

In sintesi, secondo la Corte Costituzionale, l'art. 119 Cost. pone i seguenti vincoli al legislatore: *i)* la legge statale non può istituire fondi a destinazione vincolata a favore dei comuni; *ii)* essa non può neppure far venir meno spazi di autonomia finanziaria già riconosciuti agli enti locali sia con disposizioni puntuali sia con una disciplina organica.

### **3. Tali limiti non sono rispettati dalla disposizioni legislative relative al FSC.**

Le **disposizioni legislative statali** sul Fondo di solidarietà comunale che impongono ai Comuni dotati di maggiori risorse derivate da tributi propri – quali sono l'IMU e la TASI – di finanziare con tali risorse i Comuni con minore disponibilità finanziaria introducono un **meccanismo** che, per un verso, **riduce lo spazio di autonomia di cui gli enti locali godevano al momento dell'entrata in vigore dell'art. 119 Cost.** e, per altro verso, si pone **in contraddizione con i principi dello stesso art. 119 Cost.** Per tali ragioni, dette disposizioni, secondo il riportato insegnamento della Corte Costituzionale, sono **viziate da incostituzionalità**. Detto più chiaramente,

così come *“il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali”* (Corte Cost., sent. n. **423 del 2004**), un'analogia ingerenza deriva dalle leggi statali che obbligano i comuni aventi maggiori risorse a finanziare i comuni con minori risorse per lo svolgimento delle funzioni amministrative. Insomma, per usare le parole della Corte Costituzionale nella sentenza **n. 176 del 2012**, **l'art. 119 Cost. esclude che lo Stato, con propria legge, possa 'chiamare in solidarietà' i comuni - e gli altri enti territoriali dotati di autonomia finanziaria - a favore di altri enti territoriali per finanziare l'esercizio delle funzioni amministrative.** D'altro canto, l'autonomia finanziaria dei comuni costituisce un limite ostativo non solo all'intervento dello Stato, ma anche ad interventi, legislativi e amministrativi, di altri enti pubblici territoriali.

**4.** Ma vi è di più.

L'autonomia finanziaria, al pari dell'autonomia politico-amministrativa di cui è espressione, non è un "diritto assoluto", ma certamente tollera limitazioni e ingerenze ragionevoli e cioè proporzionate all'obiettivo da raggiungere e necessarie per l'assenza di praticabili alternative.

In altre parole, la tutela dell'autonomia va commisurata al canone della proporzionalità degli interventi restrittivi e la regolamentazione statale censurata non può certo giustificarsi né con esigenze di risparmio dello Stato né con il richiamo alla necessità che tutti gli enti costitutivi della Repubblica partecipino alla riduzione dell'indebitamento complessivo dello Stato stesso né con il dovere di questo di rispettare i vincoli europei. Siffatte circostanze - che la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimanti un intervento statale di compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali - non sono predicabili con riferimento alla disciplina del FSC. Al riguardo, è significativo che né nei provvedimenti legislativi contestati né in altri documenti di provenienza governativa o parlamentare la motivazione dell'attuale configurazione del FSC è stata rinvenuta nelle circostanze menzionate.

#### **IV. Il contrasto delle previsioni legislative relative al FSC con l'art. 119 co. 3 Cost.**

**1.** Le **disposizioni di legge** prevedono il finanziamento del Fondo esclusivamente con risorse spettanti ai Comuni, sono altresì in **contrasto** con il **precetto dell'art. 119 co. 3 Cost. che attribuisce allo Stato il compito di istituire e alimentare il fondo di perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale.**

**2.** Sulla base della ricostruzione dell'impianto complessivo dell'art. 119 Cost. e, in specie, della nozione di autonomia finanziaria presupposta dal precetto costituzionale, la Corte Costituzionale (sent. n. **176 del 2012**) ha tratto la conseguenza che **l'art. 119 co. 3 Cost. e le norme attuative** di questo contenute nella **legge n. 42 del 2009** individuano un modello di **perequazione verticale dallo Stato ai comuni** che con le sole entrate proprie non sono in grado di sopportare il costo integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite. Segnatamente, la Corte Costituzionale ha affermato che tali disposizioni *«sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e **che tali risorse devono provenire dallo Stato.** Questa Corte ha avuto occasione di affermare che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenza n. 284 del 2009). Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la **scelta legislativa di perequazione «verticale» effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)»**».*

Secondo la Corte, quindi, le “*ipotesi di cui all’art. 119 Cost*” sono il fondo perequativo (co. 3), da un lato, e le risorse aggiuntive e gli interventi speciali, dall’altro, (co. 5), identificati nella sentenza con l’espressione “*interventi perequativi e solidali*”. Nella medesima sentenza la **Corte è esplicita nell’affermare che sia il fondo perequativo sia le risorse aggiuntive devono provenire dallo Stato**. Il modello della perequazione verticale informa sia gli strumenti di soccorso dello Stato contemplati dal co. 5 sia l’intervento perequativo garantito dall’istituzione del fondo omonimo previsto dal co. 3 dell’art. 119 Cost. Queste sono le due uniche fattispecie tipiche che legittimano un intervento finanziario dello Stato nei confronti degli altri enti territoriali (art. 114 Cost.). **Ogni ulteriore intervento al di fuori di queste figure è costituzionalmente incompatibile con il precetto dell’art. 119 Cost.**

**3.** E' da osservare che la sentenza della Corte Costituzionale n. 176 del 2012 valorizza le previsioni della **legge delega n. 42 del 2009** tanto da ricondurre anche a questa, oltre che all’art. 119 Cost., il principio della derivazione dallo Stato delle risorse per il fondo perequativo. In tale legge ordinaria si afferma puntualmente che il fondo perequativo per i comuni è alimentato dallo Stato con la fiscalità generale (art. 13 co. 1 lett. a) e quindi **è lo Stato che deve non solo istituire ma anche finanziare il fondo perequativo**.

La valorizzazione della legge delega da parte della Corte Costituzionale non si inquadra nella logica dell’art. 76 Cost. secondo cui la legge delega assume il ruolo di “*norma interposta*” ai fini del sindacato di legittimità costituzionale, in quanto la Corte non deve affrontare alcun problema di conformità della legislazione delegata rispetto alla legislazione delegante. Tale valorizzazione è piuttosto da ricondurre ad un’interpretazione della **legge n. 42 del 2009** come **legge di completamento della Costituzione** e cioè come legge che concorre a formare il diritto costituzionale a dispetto del suo rango formale. Il riconoscimento del ruolo di completamento è da fondare sull’autoqualificazione della l. n. 42/2009 (nell’art. 1 oltre che nella rubrica della legge) come legge di

"attuazione dell'art. 119 della Costituzione" anche in ragione della organicità della stessa quale disciplina del 'federalismo fiscale', che comporta pure l'inclusione nella medesima dei "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" volti a "disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territorio con minore capacità fiscale per abitante". Più precisamente, la Corte scorge nella l. n. 42/2009 l'esplicitazione di principi contenuti nella Costituzione.

Siffatta particolare e non puntualmente tipizzata posizione 'interposta' della l. n. 42/2009 nel sistema delle fonti consente di riconoscere a tale provvedimento legislativo una speciale forza rispetto ad altre norme, formalmente di pari rango, che però non perseguono finalità attuative o ricognitive della normativa costituzionale e, anzi, si caratterizzano per la loro natura contingente o addirittura emergenziale (quali risultano le previsioni legislative che conformano il FSC) o addirittura per il loro carattere innovativo rispetto al modello costituzionale completato dalla l. n. 42/2009.

**4.** In verità - come la Corte stessa ha affermato (n. 176 del 2012) - "in sede di riforma del Titolo V mediante legge costituzionale 18.10.2001 n. 10" è stata effettuata "la scelta legislativa di perequazione verticale". Pertanto, **la perequazione verticale non è semplicemente l'oggetto di previsioni legislative ordinarie, ma integra una previsione della vigente Costituzione.**

La circostanza che nella disciplina delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali in favore di determinati comuni il testo costituzionale usi rispettivamente le espressioni "lo Stato destina" ed "effettua", mentre per il fondo perequativo si parla di istituzione da parte della legge dello Stato non può far pensare che la Costituzione richieda la mera regia statale di interventi perequativi tutti a carico dei comuni.

**5.** Vero è che Il TAR Lazio, con le sentenze nn. 10850 e 11013 del 2017, ha affermato che l'art. 119 Cost "non prevede affatto che il fondo perequativo debba essere finanziato in via esclusiva con risorse statali".

Tale affermazione sembra presupporre quanto meno una partecipazione statale - non esclusiva - all'alimentazione del fondo perequativo. Comunque, essa non solo si pone in contrasto con la richiamata pronuncia della Corte Costituzionale n. 176 del 2012, ma è anche smentita da altri argomenti.

Innanzitutto, il trasferimento di entrate tributarie di un Comune a favore di altro comune è incompatibile con il principio – derivante dall'art. 119 Cost. – che impone ai comuni di esercitare gli spazi del potere di imposizione fiscale esclusivamente allo scopo di finanziare le spese pubbliche di propria competenza. Mediante il modello della perequazione orizzontale il risultato concreto sarebbe quello appena descritto: i Comuni con maggiore capacità fiscale eserciterebbero il proprio potere impositivo al fine di recuperare risorse per finanziare non solo le proprie funzioni ma anche le funzioni di altri enti locali. Il che appunto si porrebbe in contrasto con lo stesso precetto costituzionale che prevede l'istituzione del Fondo.

**6.** Ancora, come ha puntualmente osservato il già **Ministro e Direttore generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze Piero Giarda**, per il vero facendo specifico riferimento alle Regioni, *“Il 2° comma del nuovo articolo 119 attribuisce alle singole Regioni i proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali derivanti dalle basi imponibili. Il 3° comma attribuisce allo Stato il compito di istituire un fondo perequativo per le regioni con minore capacità fiscale per abitante. Nel complesso, il NT dell'articolo 119 tace sui modi di alimentazione del fondo perequativo e ciò diversamente dal VT che prevedeva che il fondo perequativo si alimentasse con il ricavato di quote di tributi erariali. **La lettura del 3° comma suggerirebbe che la nuova Costituzione ha scelto uno schema di perequazione verticale**, con le seguenti caratteristiche: - data la aliquota standard delle entrate proprie (tributarie ed extra-tributarie), c'è un'aliquota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che garantisce la copertura delle spese della Regione più ricca per l'esercizio normale delle funzioni nelle materie attribuite alla competenza regionale; - tutte le Regioni diverse dalla Regione più ricca*

avranno spese superiori alla somma delle entrate proprie e delle entrate da compartecipazione; - lo Stato istituisce un fondo perequativo diretto a finanziare quelle Regioni diverse dalla Regione piú ricca che hanno minore capacità fiscale per abitante (presumibilmente solo quelle che hanno una capacità fiscale minore del valore medio, in proporzione alla distanza dei valori medi). **Il nuovo testo dell'articolo 119 sembra incompatibile con uno schema di perequazione orizzontale**, definito in senso stretto, nel quale: - l'aliquota di compartecipazione ai tributi erariali è determinata in misura tale da coprire il costo complessivo delle funzioni attribuite alle regioni; - i proventi delle compartecipazioni affluiscono direttamente ai bilanci delle singole regioni e la formula di perequazione ha il compito di sottrarre risorse alle regioni piú ricche (che con l'aliquota di cui al punto precedente avrebbero un surplus di bilancio) per trasferirle alle regioni piú povere (che con la stessa aliquota avrebbero un deficit di bilancio)” (P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, Astrid, 2001). Le considerazioni riportate sono espressamente riferite alle regioni ma risultano certo estensibili ai comuni sulla base della previsione dell'art. 119 co. 3 Cost., che fa riferimento indistintamente ai "territori" di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

7. In realtà, l’attribuzione allo Stato della funzione perequativa deriva dal **nuovo assetto dei rapporti tra Stato ed enti territoriali 'locali' delineato dalla riforma del Titolo V**. Allo Stato sono riservati il ruolo di **garante dell'unità giuridica ed economica della Repubblica** (art. 120 co. 2, Cost.) nonché la **potestà legislativa esclusiva** in materie in cui è necessario assicurare **uniformità di trattamento** a favore di tutti i cittadini indipendentemente dal luogo in cui questi risiedono o prestano la loro attività lavorativa: sono materie a tal fine riservate alla potestà legislativa dello Stato, tra le altre, proprio la “*perequazione delle risorse finanziarie*” e la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (art. 117 co.

2 lett. m). Ancora, la Corte Costituzionale, in varie sentenze, ha affermato la posizione di supremazia dello Stato nei confronti dell'autonomia costituzionalmente garantita di Regioni, Province e Comuni tutte le volte che l'intervento legislativo statale si impone per ragioni di uniformità di disciplina. Proprio la Corte ha utilizzato tale argomento per respingere le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni contro la l. 7.4.2014, n. 56 – c.d. legge Delrio – (Corte Cost., sent. n. 50 del 2015). Insomma, così come è compito dello Stato assicurare adeguati livelli minimi di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non può che essere compito dello Stato garantire ai Comuni 'più poveri' le risorse finanziarie necessarie per svolgere le funzioni amministrative.

La titolarità della funzione perequativa si inserisce anche nel protagonismo che, a livello costituzionale, lo Stato ha nel perseguimento della **solidarietà e del riequilibrio** sociale dando concretezza al principio della cosiddetta **eguaglianza sostanziale** (art. 2 e 3 Cost.). Al riguardo, vanno richiamate le considerazioni dell'ex Presidente della Corte Costituzionale Gallo secondo cui il modello di perequazione verticale favorisce l'idea che lo sforzo redistributivo coinvolga tutta la collettività nazionale e non solo gli enti locali più ricchi a favore di quelli più poveri, sicché solo lo Stato può garantire tale partecipazione complessiva attraverso la fiscalità generale.

Per altro verso, si deve far riferimento, a supporto della tesi interpretativa sostenuta, al principio di sussidiarietà inteso nella sua tradizionale accezione di **sussidiarietà verticale** (art. 118 co. 1 Cost.). Segnatamente, allorquando un compito non può essere svolto da alcuni enti ad un certo livello dell'ordinamento perché inadeguati, si sale al più adeguato ente di livello superiore. L'impossibilità di rimanere al livello comunale nella fattispecie rilevante discende dall'inevitabile conflitto che si innescherebbe tra comuni 'ricchi' e comuni 'poveri' per la distribuzione delle risorse. In proposito, non è irrilevante neppure la lettura del già invocato principio dell'**autonomia**

**finanziaria** (art. 119 co. 1 e 2 Cost.) in congiunzione con il **principio di eguaglianza** (art. 2 e 3 Cost.).

Se dunque la funzione perequativa compete, in via esclusiva, allo Stato in ragione del modello di perequazione verticale e il fondo perequativo previsto dall'art. 119, co. 3, Cost. deve essere alimentato da risorse dello Stato, consegue l'illegittimità costituzionale delle norme regolanti il Fondo di solidarietà comunale nella parte in cui prevedono che detto Fondo sia finanziato esclusivamente dai comuni e non dallo Stato. Del resto, non si può negare che il Fondo di solidarietà comunale assuma anche la funzione perequativa per i comuni che l'art. 119 co. 3 Cost. e l'art. 13 d. lgs. n. 23/2011 attribuisce al fondo perequativo. Le parole del rappresentante del Governo nella già citata audizione tenuta il 14.5.2015 avanti la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sono inequivoche: *“Il FSC, istituito con la legge di stabilità per il 2013 dapprima temporaneamente, poi reso stabile dalla legge di stabilità per il 2014, ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio e il Fondo perequativo per comuni e province (il quale rimane in vigore esclusivamente per le province) e ha la finalità di ridurre i forti squilibri tra gli enti locali, assicurando l'esercizio delle attività istituzionali e l'erogazione dei servizi pubblici”*.

## **V. Conclusione**

Lo Stato, con l'istituzione del Fondo di solidarietà comunale, attraverso una normazione disordinata e farraginoso, ha 'scaricato' sui comuni il costo della perequazione con il risultato che i comuni con maggiore capacità fiscale propria, cioè derivante da IMU e TASI, anziché utilizzarla per migliorare la qualità delle funzioni e dei servizi sul loro territorio, sono obbligati ad impiegare le risorse in eccesso per alimentare il Fondo e finanziare i comuni con minor gettito fiscale proprio. Ma ciò contrasta con l'art. 119 Cost. co. 3.

Un meccanismo costituzionalmente compatibile con l'art. 119 Cost. deve escludere l'obbligo dei Comuni di erogare al Fondo ulteriori versamenti perché

questi, in violazione del citato precetto costituzionale, sono redistribuiti a favore dei Comuni con minore capacità fiscale in funzione perequativa. Di qui **l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 co. 17 d. l. 6.12.2011 n. 201, convertito, con modificazioni, in l. 22.12.2011 n. 214, nonché dell'art. 1 co. 380, 380 bis, 380 ter, 380 quater, 380 quinquies, 380 sexies e 380 septies l. 24.12.2012 n. 228 e dell'art. 1 co. 448, 449, 450, 450 bis e 451 l. 11.12.2016 n. 232 per contrasto con l'art. 119 Cost. e, conseguentemente, l'invalidità del DPCM impugnato.**

\*\*\*\*\*

#### **ISTANZA DI NOTIFICAZIONE EX ART. 52 COD. PROC. AMM.**

Il Tar Lazio, Sede di Roma, nel giudizio relativo al Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2017 (RG n. 9276/2017), ha ordinato al ricorrente di notificare il ricorso a tutti i Comuni italiani individuandoli come controinteressati rispetto alla domanda di annullamento del decreto impugnato.

Nell'ordinanza che ha disposto l'integrazione del contraddittorio il TAR ha autorizzato il Comune a notificare il ricorso introduttivo alle Amministrazioni contro interessate mediante la pubblicazione del testo del ricorso stesso e della relativa ordinanza sul sito internet della Presidente del Consiglio dei ministri.

Pertanto, il Comune ricorrente chiede di essere autorizzato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 52 cod. proc. civ., a notificare il presente ricorso mediante pubblicazione dello stesso sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei ministri.

\*\*\*\*\*

#### **DOMANDA CAUTELARE**

Il ricorso è fondato e, quanto alla componente cautelare, è assistita dal requisito del danno grave e irreparabile. Nelle more della decisione di merito – la quale potrebbe intervenire anche a distanza di alcuni anni stante l'auspicata rimessione della questione alla Corte Costituzionale – il Comune ricorrente subirebbe per l'ennesimo anno la sottrazione d'ingenti risorse a beneficio non

solo di altri Comuni ma addirittura dello Stato, come accaduto per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018. Se a ciò si aggiunge la riottosità delle Amministrazioni statali a conformarsi spontaneamente alle pronunce giudiziarie – come attestato dal costante aumento dei giudizi di ottemperanza –, la sospensione dell'efficacia del provvedimento costituisce misura idonea a non pregiudicare l'esito favorevole dell'azione giudiziaria.

In aggiunta o, in subordine, in alternativa alla sospensione una misura cautelare congrua può essere individuata anche nella fissazione a breve dell'udienza pubblica di discussione.

### **Per tutti i suesposti motivi**

il **Comune di Alassio** in persona del Sindaco, come sopra rappresentato e difeso, chiede che il Tribunale adito, voglia:

**in via preliminare:** accogliere l'istanza di notificazione ex art. 52 cod. proc. amm. nelle modalità richieste;

**in via cautelare:** concedere la misura cautelare richiesta;

**in via istruttoria:** l'acquisizione di tutti gli atti del procedimento;

**nel merito:** accogliere il ricorso e, per l'effetto, annullare il provvedimento impugnato previa, se del caso, rimessione della questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, co. 17, d. l. n. 201/2011, 1 co. da 380 a 380 *septies* l. n. 228/2012 e 1 da co. 448 a 451 l. 11.12.2016 n. 232 per contrasto con l'art. 119 Cost. alla Corte Costituzionale.

Con vittoria di spese, del compenso professionale e rimborso del contributo unificato.

\*\*\*\*\*

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

Alassio, 7 giugno 2018

Avv. Simone Contri