NOTIFICAZIONE PER PUBBLICI PROCLAMI
SUNTO RICORSO

Con ricorso rubricato al T.a.r. Lazio, Roma, Sez. I, al n. 8869/2016 r.r. proposto dal **COMUNE DI PADOVA** (C.F. 00644060287), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, giusta speciale procura a margine del ricorso, a ciò legittimato dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 2016/0337 del 5/07/2016, dall'Avv. prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano (luca.antonini@cert.ordineavvocatimilano.it) e dall'Avv. Giacomo Quarneti (C.F. QRNGCM77L07E730G) del Foro di Padova (giacomo.quarneti@ordineavvocatipadova.it), e con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Federica Scafarelli (C.F. SCFFRC70S46F839I) del Foro di Roma, in Roma, Via Borsi n. 4, notificato nei confronti della **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, del **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**, in persona del Ministro *pro tempore*, del **MINISTERO DELL'INTERNO,** in persona del Ministro *pro tempore*, della **CONFERENZA STATO-CITTÀ E AUTONOMIE LOCALI**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, **COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD**, in persona del legale rappresentante *pro tempore* tutti *ex lege* rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi 12, e nei confronti del **COMUNE DI PISTOIA** (C.F. 00108690470), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e del **COMUNE DI VERONA** (C.F. 00215150236), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, è stato chiesto l'annullamento, previa sospensione del **Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 13 maggio 2016,** pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 119 del 23 maggio 2016, concernente **"***Integrazione al decreto 11 marzo 2015 e alla nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario***";** del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 maggio 2016**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 134 del 10 giugno 2016 - Suppl. Ordinario n. 18, recante "*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2016*" e per quanto occorrer possa del **comunicato del 30 marzo 2016 del Ministero dell'Interno** delle cifre spettanti, in modo analitico, ai Comuni sul Fondo di solidarietà comunale; della **Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze alle Camere del 13 maggio 2016** in ordine allo schema di decreto ministeriale recante Adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, nella quale sono state espresse, ai sensi del comma 5-*quater* dell'art. 43 del D.L. n. 133 del 2014 le ragioni per le quali il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha inteso conformarsi solo in parte ai pareri della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato; del **Parere di nulla osta della 5ª Commissione Bilancio del Senato in data 27 aprile 2016**; del **Parere favorevole con osservazioni della V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera del 20 aprile 2016**; del **Parere favorevole condizionato e con osservazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 7 aprile 2016**; dell'**Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali il 24 marzo 2016**, ai sensi della lettera b) del comma 380-*ter* dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012; delle due **note metodologiche del 23 marzo 2016 del Ministero dell'economia e delle finanze** e concernenti rispettivamente le modalità di alimentazione a riparto del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2016 ed il riparto dell'incremento di 3.767, 45 milioni di euro della dotazione del Fondo in argomento, ai sensi del comma 380-sexies dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012; dell'**Intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali** nella seduta del **18 febbraio 2016**, ai sensi dell'art. 43, comma 5-quater, del decreto-legge n. 133 del 2014, sullo schema di decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze concernente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario; del **Decreto del**

Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2015 che ha determinato per l'anno 2015 gli importi complessivi, le modalità di alimentazione e i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna; del **Decreto del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2015,** concernente la "*Determinazione degli importi della maggiore riduzione del Fondo di solidarietà comunale 2015, per complessivi 100 milioni di euro, per i comuni ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario e della regione Siciliana e della regione Sardegna, in applicazione dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78*"; dell'**Accordo** sancito nella **Conferenza Stato-Città e autonomie locali del 31 marzo 2015** sul FSC 2015; del **Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2015**, mediante il quale è stata adottata la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 68 del 23 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 13; del **Decreto del Ministro dell'Interno del 26 febbraio 2015,** che ha provveduto alla determinazione del riparto del contributo alla finanza pubblica a carico dei Comuni, pari complessivamente a 563,4 milioni di euro, per l'anno 2015, ai sensi dell'art. 47, comma 8, d.l. n. 66/2014, con contestuale riduzione in egual misura del Fondo di solidarietà comunale relativo all'anno 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 56 del 9 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 8; del **Parere favorevole della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** sullo schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario, reso in data 25 febbraio 2015; dell'**Intesa in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali** nella seduta **del 16 dicembre 2014** sullo schema di decreto ministeriale recante "*Adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario*"; del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'1 dicembre 2014** che ha determinato per l'anno 2014 gli importi complessivi, le modalità di alimentazione e i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna; della **Nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 7 marzo 2015** concernete la proposta delle modalità di riparto del FSC 2015; del **Decreto del Ministro dell'Interno del 3 marzo 2014**, recante "*Determinazione degli importi delle riduzioni del Fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2014, per complessivi 2.500 milioni di euro, per i comuni ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana e della Regione Sardegna, in applicazione dell'art. 16, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135*"", comunicato sul sito del Ministero il 14 luglio 2014 e sulla Gazzetta Ufficiale Sezione Generale n. 164 del 17.07.2014; di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguenziale.

Il ricorso è stato proposto sulla base dei seguenti

MOTIVI

1) Violazione degli artt. 3, 97 e 119, III comma, Cost.; dell'art. 1, comma 380-*quater,* della l. n. 228/2012; dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990; eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità, del buon andamento della Pubblica amministrazione, disparità di trattamento e carenza di istruttoria.

1.1. Il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 13 maggio 2016 con cui è stata adottata la NM 2016 è stato utilizzato, in base a quanto previsto dal comma 380-*quater* dell'art. 1 della l. n. 228/2012, per ripatire "*il 30 per cento per l'anno 2016"* dell'importo attribuito a titolo di FSC sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard.

La dotazione del FSC 2016 è stata quindi ripartita **per il 70%** attraverso il criterio delle risorse storiche e **per il 30%** attraverso il criterio dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, così come definite sul piano metodologico appunto dal suddetto Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 13 maggio 2016.

Tuttavia tale Decreto, pur essendo **specificamente relativo alla determinazione delle capacità fiscali,** non ha considerato in alcun modo l'effetto distorsivo derivante dal mancato aggiornamento dei valori catastali e per questo motivo penalizza irragionevolmente e illegittimamente il comune di Padova.

E' fatto noto, infatti, che in moltissimi Comuni i dati catastali sono distanti dai veri valori di mercato, per cui contribuenti con la stessa capacità contributiva, rappresentata nel caso specifico dal valore di mercato dell'immobile di proprietà, sono tassati su una base imponibile sottostimata. Si tratta di una iniquità tanto più grave se si considera che la distanza tra valori catastali e valori di mercato cresce al crescere di questi ultimi.

Ciò trova conferma con chiarezza nel rapporto del Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio, *Gli immobili in Italia,* 2012, dove a pag. 122, si afferma: "***Permangono tuttavia forti differenze nel rapporto OMI/VIP a livello territoriale, indicando ancora l'esistenza di sperequazioni regionali. Tali iniquità, oltre a riflettersi immediatamente sul piano della tassazione immobiliare, inducono a ritenere necessaria la riforma del sistema catastale****, attraverso la revisione degli estimi. In questo quadro si colloca l'articolo 2 della Legge Delega per la riforma fiscale che potrà assicurare maggiore equità nella determinazione delle basi imponibili catastali*". E ancora, alle pagg. 213 ss.: "*... in Italia tale* ***discrepanza rappresenta il punto critico del sistema impositivo sugli immobili, poiché i valori di mercato hanno subito significativi cambiamenti, mentre la sostanziale invarianza delle originarie rendite catastali non ha permesso di considerare il cambiamento avvenuto nella posizione relativa degli immobili… Il rapporto tra valore OMI e valore imponibile potenziale IMU (VIP IMU)*** *è stato calcolato con riferimento esclusivo alle abitazioni principali e alle relative pertinenze e costituisce un buon indicatore per valutare in che misura le rendite catastali riflettano i valori di mercato. In ogni fascia delle città considerate tale rapporto* ***è superiore all'unità, indicando che le rendite catastali sottostimano il reale valore di mercato degli immobili*** *... sarebbe necessario procedere ad una verifica e ad una revisione puntuale delle rendite catastali, anche per tener conto delle eventuali variazioni del valore di mercato degli immobili intervenute nel corso degli anni"* (**doc. 4**).

La circostanza è ulteriormente ribadita anche nel Rapporto *Gli Immobili in Italia* 2015. Ad esempio, a pag. 133, si afferma, infatti, che: "*i valori catastali sono aggiornati in ritardo e nella maggior parte dei casi sono inferiori ai valori di mercato. Emergono dunque distorsioni nelle variazioni dei prezzi relativi anche quando i valori delle proprietà sono adeguati all'inflazione*". (**doc. 5**).

1.2. Nel caso del comune di Padova, invece, grazie a un processo continuo di rivalutazione dei valori catastali, questi sono ormai prossimi ai valori di mercato, come dimostra l'elaborazione del Sole 24 Ore su dati Nomisma e statistiche catastali, pubblicata il 4.8.2014 (**doc. 6)**.

Dalla suddetta elaborazione trova conferma la circostanza, sopra evidenziata, che tra i vari Comuni italiani vi sono significative differenze tra le percentuali di scollamento tra i valori catastali e i valori di mercato degli immobili. Vi sono infatti Comuni, quale Pistoia, che non avendo aggiornato i valori catastali hanno una percentuale di scollamento rispetto ai valori di mercato addirittura del 284% e altri Comuni, quale quello patavino, che invece registrano una differenza del solo 26% (v. la tabella a pag. 2 del doc. 6).

L'elaborazione del Sole 24 Ore è pienamente confermata dai valori risultanti dai Rapporti immobiliari dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (in prosieguo OMI) dell'Agenzia dell'Entrate (**doc. 7)**.

Dal Rapporto OMI per l'anno 2014 (che si riferisce alla quotazioni medie comunali 2013, ovvero all'anno assunto come riferimento dalla NM per calcolare la capacità fiscale IMU) si evince, ad esempio, che le quotazioni medie (€/m^2) degli immobili di Padova sono inferiori a quelle degli immobili di Verona, che presenta dunque un patrimonio immobiliare superiore a quello di Padova. Eppure le rendite catastali di Verona sono inferiori a quelle di Padova.

La circostanza emerge dal confronto del dato catastale relativo agli immobili in classe A/2 (abitazioni di tipo civile) e A/3 (abitazioni di tipo economico), che costituiscono la maggior parte degli immobili, da cui risulta che Padova ha un numero di abitazioni in classe A/2 superiore a

quello di Verona, mentre quest'ultima ha più immobili censiti quali A/3, e ciò sia in valore assoluto che in percentuale rispetto al totale degli immobili residenziali ubicati nel proprio territorio (**doc. 8)**.
Da ciò consegue che, essendo gli immobili in A/2 di valore catastale superiore a quelli in A/3, Padova ha un complessivo valore catastale (e dunque, in proporzione, un gettito IMU e TASI) superiore a quello di Verona, nonostante questa – come sopra evidenziato – presenti un patrimonio immobiliare con un valore di mercato maggiore.
Tale incongruenza è dovuta al comportamento negligente di Verona che non ha aggiornato i valori catastali (nel caso riclassificando come abitazioni civili quelle economiche) in modo da riavvicinarli ai valori di mercato.
Aggiornamento che invece è stato realizzato dal comune di Padova, in tal modo eliminando l'iniquità descritta in apertura, ristabilendo una generale equità orizzontale e verticale nel sistema della finanza locale del Comune.
1.3. Questo processo virtuoso risulta tuttavia penalizzare gravemente il comune di Padova rispetto ad altri Comuni che tale processo non hanno attuato.
La NM attribuisce infatti al comune di Padova una capacità fiscale assoluta e *pro capite* nettamente superiore a quella attribuita al comune di Verona: a Padova viene attribuita una capacità fiscale pro capite pari a 848,43 mentre a Verona pari a 747,24 (**doc. 9**) determinando così l'effetto della decurtazione sul FSC del comune di Padova evidenziata nel doc 12 (v. infra).
Questo è dovuto alla scelta metodologica effettuata dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 13 maggio 2016 che ha omesso ogni considerazione del suddetto effetto distorsivo derivante dallo scarto tra valori OMI e valori catastali.
Emerge con chiarezza dalla lettura dello stesso, infatti, che il calcolo della capacità fiscale IMU è stato determinato assumendo come parametro **il mero gettito IMU standard dell'anno 2013 (che è più alto nel comune di Padova, ma solo perché ha effettuato quegli aggiornamenti catastali che altri comuni non hanno effettuato)** e considerando **l'unico correttivo** del *tax gap* derivante dall'evasione fiscale, **ma non quella derivante dal mancato aggiornamento dei valori catastali**.
Alle pagg. 1 e 2 dell'Allegato A della NM (**doc. 10**), infatti, si afferma: "*Per l'IMU/TASI e per l'addizionale comunale la scelta metodologica rimane quella di utilizzare il metodo Representative Tax System (RTS) mentre per la capacità fiscale delle entrate "residuali" si conferma la stima con tecniche econometriche; per un'analisi dettagliata delle motivazioni sottese alle scelte metodologiche adottate si rinvia a quanto indicato nel Rapporto del 28 ottobre 2014.*
La capacità fiscale dei Comuni nel 2016 è costruita a partire dal gettito standardizzato delle seguenti componenti:

i) Gettito dell'IMU per le abitazioni principali di lusso (categorie catastali A1, A8, A9) standardizzato sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2013;
ii) Gettito della TASI per le abitazioni principali di lusso standardizzato sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2013;
iii) Gettito dell'IMU sugli altri immobili standardizzato sulla base dei dati di gettito riscosso nell'anno 2012 e aggiornato per la variazione dei dati catastali registrata nel 2013 rispetto al precedente anno;
iv) Gettito della TASI sugli altri immobili standardizzato sulla base dei dati di gettito IMU riscosso nel 2012 e aggiornato per la variazione dei dati catastali registrata nel 2013 rispetto al precedente anno;
v) Tax Gap dell'IMU e della TASI per i fabbricati diversi dall'abitazione principale, calcolato sulla base della differenza tra il gettito catastale ad aliquota standard (gettito teorico) e ottenuto attraverso il confronto tra i risultati delle simulazioni effettuate a partire dalla Banca Dati Integrata Catasto-Redditi nell'anno 2012, e il gettito effettivo standardizzato nell'anno 2012 (gettito effettivo);
vi) Gettito dell'addizionale comunale IRPEF standardizzato sulla base dei redditi imponibili per l'anno 2013, desumibili dalle dichiarazioni Unico-Persone fisiche presentate nel 2014;

vii) *Stima econometrica della capacità fiscale relativa al servizio di smaltimento rifiuti. Tale capacità fiscale è derivata direttamente dalla stima dei fabbisogni standard;*

viii) *Stima della capacità fiscale residuale sulla base dell'identificazione del modello stimato nel 2014, aggiornando all'anno 2013 le variabili utilizzate nel modello. Viene, inoltre, introdotta una correzione al modello per i Comuni di minore dimensione.*"

Solo, quindi, per **le voci di entrata diverse da IMU** e addizionale comunale all'IRPEF (capacità fiscale residua) in modo arbitrario e con evidente disparità di trattamento la stima, come già nella Nota Metodologica 2015, è stata determinata mediante **tecniche econometriche** che hanno permesso di considerare un importante numero di variabili (tra cui **anche il valore medio degli immobili risultante dai dati OMI**). La circostanza era infatti già precisata dalla Relazione illustrativa allo schema di decreto ministeriale recante *Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario* (relativo alla Nota del 2015) trasmesso alla Presidenza del Senato il 21 gennaio 2015 per il prescritto parere della Commissione parlamentare (atto del Governo n. 140):

"*Per **le voci di entrata diverse da IMU e addizionale comunale all'Irpef** (capacità fiscale residua) la stima è stata determinata mediante opportune **tecniche econometriche** con un modello costruito su un panel di dati riferiti al periodo 2003-2011 per j circa 6700 comuni delle regioni a statuto ordinario (per un totale di **67.000 osservazioni**)*".

Mentre, come si conferma: "*La stima della capacità fiscale è stata effettuata (...) mediante l'individuazione delle singole componenti di entrata (imposte, tasse e tariffe sui servizi comunali) e la determinazione della migliore tecnica di stima, date le informazioni disponibili, per ciascuna tipologia di entrata. In particolare, per le principali entrate tributarie comunali (**IMU/TASI e addizionale Irpef**) si è applicata la metodologia di standardizzazione nota come Representative Tax System (RTS) volta a calcolare l'ammontare delle entrate che un comune può potenzialmente ottenere, considerato l'ammontare delle **relative basi imponibili** e l'aliquota fiscale legale"* (**doc. 11)**.

1.4. Ma non solo.

Non è infatti sufficiente sostenere, a giustificazione della metodologia applicata, che la disponibilità di dati puntuali per l'IMU e per la TASI riguardanti le basi imponibili e l'aliquota legale abbia comportato come naturale conseguenza quella di utilizzare il metodo di stima RTS, che consente (a differenza delle tecniche econometriche) di determinare in maniera più precisa il gettito ad aliquota di base di tale tributi immobiliari. Tale giustificazione non vale, infatti, a sanare l'illegittimità derivante dalla mancata considerazione del *gap* tra valori di mercato e valori catastali.

Infatti, nell'ambito del metodo RTS utilizzato per IMU e TASI è stata pienamente considerata la variabile del *tax gap* derivante dall'evasione fiscale. Ciò dimostra che sarebbe stato pienamente possibile (*rectius*: necessario) considerare anche l'altro *gap*. **Nessuna considerazione, invece, è stata data, nell'applicazione dello stesso metodo RTS, al *tax gap* tra valori di mercato e valori catastali**. E' dirimente osservare che in entrambi i casi, sia per l'effetto dell'evasione fiscale che per il mancato aggiornamento dei valori catastali, un determinato Comune ottiene un gettito inferiore a quello che potrebbe ottenere se si attivasse. In entrambi i casi, e non solo nel primo, questo elemento deve quindi necessariamente essere considerato nella stima di quella che appunto è stata definita, dalla Costituzione (art. 119, comma III, Cost.) e dal legislatore, "capacità fiscale".

Pertanto, mentre l'art. 1, comma 380-*quater*, della l. n. 228/2012 prevede il riferimento alle "capacità fiscali" queste sono state poi, **discrezionalmente**, determinate nel Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 13 maggio 2016 assumendo come parametro il gettito IMU dell'anno 2013 e considerando l'**unica variabile del *tax gap* dell'evasione fiscale, ma non quello derivante dal mancato aggiornamento dei valori catastali**.

In questi termini, il Decreto che ha adottato la NM dimostra di avere discriminato arbitrariamente il calcolo delle capacità fiscali, penalizzando i Comuni, come quello di Padova, dove sono stati attuati importanti aggiornamenti catastali.

Ne deriva che qualora venisse confermata la legittimità della Nota metodologica impugnata **l'ordinamento giuridico italiano incentiverebbe i Comuni a non promuovere aggiornamenti catastali e a mantenere l'iniquità fiscale nei territori di riferimento**.
Il comune di Padova, infatti, come risulta in modo evidente dal **doc. 12**, finisce, paradossalmente, per avere, per effetto della applicazione del criterio della capacità fiscale come determinato dalla Nota metodologica 2016 (e al netto del ristoro per l'abolizione dell'IMU e della TASI sulle abitazioni principali), **una decurtazione** sulle risorse pari a € – 6.812.703,65, mentre i comuni di Verona, Reggio Emilia, Prato, Parma, Modena, Reggio Calabria, Taranto e Perugia, che eppure hanno una struttura di patrimonio immobiliare sostanzialmente analoga a quella di Padova, dall'applicazione del suddetto criterio **traggono un beneficio**, quantificato rispettivamente per: Verona € +2.453.672,27; Reggio Emilia € +4.619.996,42; Prato € +2.494.149,75; Parma € +1.612.089,20; Modena € +1.930.313,71; Reggio Calabria € +5.359.488,40; Taranto € +8.374.955,39; Perugia € +3.897.390,58[1].
Tale paradossale esito è dovuto alla circostanza per cui il carattere interamente orizzontale del FSC **non è compensato da alcun meccanismo che permetta di sterilizzare il suddetto effetto distorsivo derivante dalla differenza tra i valori catastali e i valori OMI, per cui un Comune dove si stato attuato un processo virtuoso di aggiornamento dei valori catastali viene assurdamente penalizzato e costretto a perequare a favore di Comuni, potenzialmente "ricchi" in termini analoghi o maggiori, ma che risultano "poveri", solo perché in essi tale processo, in modo non virtuoso, non è stato attuato.**
E' evidente che in tal modo il Comune dove è stata ristabilita l'equità fiscale sul proprio territorio e chiede maggiori risorse ai propri cittadini non ne vede poi (o perlomeno ne vede in misura non proporzionata) l'effetto in termini di aumento dei servizi che può rendere agli stessi.
Ne consegue, da questo punto di vista, la violazione del principio di ragionevolezza, di buon andamento della Pubblica amministrazione e del corretto svolgimento dell'autonomia impositiva ai sensi dell'art. 119 Cost., dal momento che **la perequazione imposta al comune di Padova avviene sulla base di una capacità contributiva e fiscale che non corrisponde (e nemmeno si avvicina in termini dell'*id quod plerumque accidit*) al dato sostanziale rilevabile dai valori di mercato.**
In questi termini si dimostra l'illegittimità del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 13 maggio 2016 - e per quanto di ragione degli impugnati atti presupposti, connessi o conseguenziali - per violazione dell'art. 1, comma 380-*quater*, della l. n. 228/2012, in quanto nella determinazione delle capacità fiscali, in violazione anche del principio di proporzionalità e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché degli artt. 97 e 119, III comma, Cost., non ha in alcun modo considerato il descritto effetto distorsivo.
La violazione delle norme e dei principi indicati in epigrafe è, peraltro, tanto più grave se si considera che il Governo ha lasciato scadere i termini (originariamente fissati al 27.3.2015 e poi prorogati al 27.6.2015) **per l'attuazione della cd. riforma del catasto** disposta dalla legge delega n. 23/2014 che, sanando in via definitiva la descritta irrazionalità, avrebbe proprio condotto alla determinazione del valore patrimoniale degli immobili e della rendita catastale sulla base dei valori di mercato e dei redditi da locazione medi rilevati dall'OMI. **L'irrazionalità descritta è quindi destinata a permanere nel sistema perequativo a tempo indeterminato.**
1.5. Va da ultimo precisato che nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 7 aprile 2016, alcuni componenti hanno manifestato piena consapevolezza del problema. Si veda, infatti, la proposta modificativa del *Parere dei relatori* presentata dall'on. Rubinato che afferma: "*individui il Governo gli strumenti più efficaci affinché siano effettivamente aggiornati i valori catastali, al fine di allinearli agli effettivi valori di mercato già dalla prossima annualità,* ***in modo da fare venire meno la penalizzazione ai danni dei comuni***

[1] In termini *pro capite* i saldi sono i seguenti: Padova € -32,38; Verona € 9,48; Reggio nell'Emilia € 26,96; Prato € 13,04; Parma € 8,35; Modena € 10,43; Reggio di Calabria € 29,28; Taranto € 41,64; Perugia € 23,45.

che hanno comunque proceduto ad un aggiornamento delle rendite." (**doc. 13**). Si veda inoltre l'intervento dell'on. De Menech a pag. 3 del doc 13.
Il parere approvato dalla Commissione, tuttavia, sebbene rilevasse nella premessa che: "*il ritardo nella rideterminazione dei valori catastali, che era previsto della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, costituisce, ai fini della perequazione,* ***una penalizzazione per i comuni che hanno comunque proceduto ad un aggiornamento delle rendite***", non ha poi specificamente inserito il problema nelle condizioni e osservazioni formulate al Governo.
Il problema, peraltro, era stato anche evidenziato nell'ambito dei lavori che hanno poi condotto al parere della V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera del 20 aprile 2016[2].
Ciononostante nella NM approvata non si rinviene alcuna considerazione dell'effetto distorsivo descritto né si apprestano alcuni correttivi.

2) Illegittimità per violazione dell'art. 113 Cost.; violazione dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 216 del 2010 e dell'art. 1 della l.n. 241/1990; difetto di istruttoria; eccesso di potere; **violazione dei principi di buona fede, trasparenza, buon andamento e di leale collaborazione di cui agli artt. 97 e 120 Cost.**
Dal Preambolo del DPCM relativo al riparto del FSC 2016 si evince che esso ha assunto, ai fini del riparto del 30%, assieme alla capacità fiscale della NM "*i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nella seduta del 15 marzo 2016*".
Il DPCM relativo al FSC 2015, invece, faceva riferimento, riguardo ai fabbisogni standard, alle note metodologiche adottate con D.P.C.M del 27 marzo 2015 recante "*Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e nel settore sociale*" e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 132 del 10-6-2015 - Suppl. Ordinario n. 27.
A differenza dei fabbisogni standard utilizzati nel FSC 2015, il DPCM sul FSC 2016 fa quindi riferimento, come detto, ai fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nella seduta del 15 marzo 2016.
Ciò in quanto, come si è già ricordato, l'art. 1, comma 380-*quater* della legge n. 228 del 2012, dispone: "*Per l'anno 2016, sono assunti a riferimento i fabbisogni standard approvati dalla predetta Commissione entro il 31 marzo 2016"*.
Tuttavia, i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (d'ora in poi "CFS"), istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016 (in sostituzione della COPAFF), in data 16 marzo 2016, **non sono stati adattati con Decreto Presidente del Consiglio dei ministri, non sono stati oggetto di concertazione e nemmeno di alcuna pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale**. Se ne deve concludere che la loro applicazione ai Comuni nel riparto del FSC 2016 è avvenuta in modo del tutto oscuro, di fatto impedendo il controllo giurisdizionale e senza alcuna verifica da parte della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.
Quanto avvenuto è chiaramente in violazione dell'art. 6 (*Pubblicazione dei fabbisogni standard*) del d.lgs. n. 216 del 2010, dal momento che il suddetto articolo, sebbene modificato dai commi da 29 a 34 dell'art. 1 della Legge di stabilità 2016 semplificandone l'originaria procedura, continua a prevedere, **anche nel caso di adozione dei soli fabbisogni standard** (procedimento meno articolato rispetto a quello di adozione delle note metodologiche), la previa (rispetto all'applicazione nel riparto del FSC) **adozione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la concertazione e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale**: "*Con uno o più decreti del*

[2] Il parere favorevole con osservazione della V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera del 20 aprile 2016 si richiama testualmente al citato parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 7 aprile 2016. Specificamente, si ribadisce che: "*il ritardo nella rideterminazione dei valori catastali, che era previsto dalla legge delega 11 marzo 2014, n. 23, potrebbe comportare, ai fini della perequazione, una penalizzazione per i comuni che hanno comunque proceduto ad un aggiornamento delle rendite*".

Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono adottati, anche separatamente, la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo di cui agli articoli precedenti ***e il fabbisogno standard per ciascun comune*** *e provincia, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 3. Lo schema di decreto è corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, che ne evidenzia gli effetti finanziari. Sullo schema di decreto è* ***sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali****.* ***Nel caso di adozione dei soli fabbisogni standard, decorsi quindici giorni dalla sua trasmissione alla Conferenza, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri; esso è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale***".

Che tale sia l'interpretazione corretta del novellato disposto legislativo trova conferma anche nella *Relazione semestrale* di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42 della *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* del 23 giugno 2016 dove a pag. 195 e 196 si precisa: "*Qualora lo schema di decreto concerna la sola adozione dei fabbisogni standard, sul medesimo deve essere* ***sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*** *e, decorsi quindici giorni dalla sua trasmissione alla stessa, il* ***decreto*** *può essere comunque adottato (e* ***pubblicato nella Gazzetta Ufficiale****)*" (**doc. n. 14**).

Nel caso di specie, invece, (perlomeno prima del momento della adozione del DPCM relativo al FSC 2016) non è avvenuta: i) nessuna adozione dei suddetti fabbisogni standard con Decreto Presidente del Consiglio dei ministri né tanto meno ii) alcuna pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, né iii) risulta sia stata sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Ne deriva la piena violazione delle disposizioni e principi indicati in epigrafe.

3) Illegittimità per violazione dell'art. 1, comma 380-q*uater*, della l. n. 228/2012;violazione degli artt. 3, 97 e 119, III comma, Cost., dell'art. 1, commi 380, lett. b) della l. n. 228/2012, dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990; eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità, del buon andamento della pubblica amministrazione, disparità di trattamento e carenza di istruttoria; in subordine, illegittimità in via derivata in ragione della incostituzionalità dell'art. 1, comma 380, lett. b) della l. n. 228/2012 per violazione degli artt. 3, 97 e 119, III comma, Cost.; violazione del giudicato costituzionale della sentenza n. 129 del 2016 della Corte costituzionale, violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

3.1. Il DPCM ha applicato il criterio di riparto del FSC disciplinato dal comma 380-*quater* dell'art. 1 della l. n. 228/2012 che prevede che la dotazione del FSC 2015 sia ripartita per il 30% attraverso il criterio dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, così come definite sul piano metodologico dalla NM.

Ne deriva, tuttavia, l'illegittimità conseguenziale del suddetto DPCM a causa i) della illegittimità del Decreto che ha adottato la NM (che viola, fra gli altri, il comma 380-*quater* dell'art. 1 della l. n. 228/2012) e ii) dell'illegittimità del procedimento di determinazione dei fabbisogni standard (che viola l'art. 6 del d. lgs. n. 216/2010) di cui ai punti precedenti del ricorso.

3.2. Ma non solo.

L'effetto distorsivo relativo alla mancata considerazione del *tax gap* relativo allo scostamento dei valori di mercato da quelli catastali **si riflette anche, dato il carattere orizzontale del FSC, sul riparto del 70% effettuato attraverso il criterio delle risorse storiche**, che quest'anno **ha assunto come base il riparto del FSC 2015** (in base a quanto disposto dall'art. 1, comma 380-*septies,* che prevede che dal 2016 l'ammontare del FSC sia "*determinato in modo tale da garantire proporzionalmente la dotazione netta del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015*"). A sua volta, però, **lo stesso FSC 2015 era inficiato da vizi di legittimità** - ed è stato, per tal motivo, a suo tempo impugnato dal comune di Padova avanti codesto Ill.mo Tribunale con il ricorso n. R.G.: 15696/2015.

Infatti, il comune di Padova, come gli altri Comuni, nel 2015, ha versato al FSC il 38,23% dell'IMU del proprio territorio, ma si è trattato, in termini assoluti e non percentuali, **di una quota *pro capite* molto maggiore di quella versata da Comuni analoghi per dimensione demografica.** Padova ha infatti versato al FSC un importo *pro capite*[3] pari a € 144,50, mentre Verona un importo pari a € 120,79, e così: Reggio nell'Emilia € 85,46; Bologna € 149,59; Brescia € 110,19; Prato € 80,37; Parma € 96,87; Modena € 102,18; Reggio di Calabria € 61,44; Taranto € 54,29; Perugia € 77,74.
Da ciò è conseguita la seguente dinamica complessiva del FSC per cui gli importi *pro capite* che i suddetti Comuni hanno ricevuto o, in caso di saldo negativo, hanno versato al FSC sono risultati i seguenti: Padova € -177,15; Verona € -53,86; Reggio nell'Emilia € 38,28; Bologna € -101,21; Brescia € -104,31; Prato € 10,14; Parma € -25,06; Modena € -20,64; Reggio di Calabria € 51,72; Taranto € 127,76; Perugia € 14,03.
In definitiva, come risulta in modo evidente dal **doc. 15,** il comune di Padova**, paradossalmente, ha avuto dal FSC 2015, in termini assoluti, un saldo nettamente negativo dal FSC** pari a € – 6.896.115,39, mentre i Comuni di Verona, Reggio Emilia, Bologna, Brescia, Prato, Parma, Modena, Reggio Calabria, Taranto e Perugia, hanno avuto saldi postivi, rispettivamente per: Verona € + 17.409.285,26; Reggio Emilia € + 21.241.653,22; Bologna € + 18.785.059,72; Brescia € + 1.153.428,93; Prato € + 17.365.877,26; Parma € + 13.664.454,31; Modena € + 15.096.056,74; Reggio Calabria € + 22.025.044,68; Taranto € + 36.775.792,95; Perugia € + 16.752.309,21[4].
Tale paradossale esito è stato determinato dalla circostanza per cui il carattere interamente orizzontale del FSC non è stato mai compensato, anche in relazione al riparto del 70% sulla base delle risorse storiche, da alcun meccanismo idoneo a sterilizzare il descritto effetto distorsivo derivante dalla differenza tra i valori catastali e i valori OMI, per cui, come detto, un Comune dove è stato attuato un processo virtuoso di aggiornamento dei valori catastali viene assurdamente penalizzato e costretto a perequare a favore di Comuni, potenzialmente "ricchi" in termini analoghi o maggiori, ma che risultano "poveri", solo perché in essi tale processo, in modo non virtuoso, non è stato attuato.
Essendo stato assunto il riparto del FSC 2015 come base per quello 2016, l'effetto distorsivo si è quindi conseguentemente trasmesso anche a quest'ultimo.
L'effetto della mancata considerazione del fenomeno distorsivo derivante dalla differenza tra valori catastali e valori OMI **si è quindi riflesso ben due volte sulla quota di FSC 2016** spettante al comune di Padova e cioè sia i) nell'ambito del riparto della quota del 70% in base alle risorse storiche (il cui ammontare è condizionato dal carattere orizzontale del Fondo), sia ii) in relazione al 30% ripartito in base alla NM sulle capacità fiscali.
Non resta che ribadire, anche in questo caso, che in tal modo il Comune dove è stata ristabilita l'equità fiscale sul proprio territorio e chiede maggiori risorse ai propri cittadini non ne vede poi (o perlomeno ne vede in misura non proporzionata) l'effetto in termini di aumento dei servizi che può rendere agli stessi.
Ne consegue, da questo punto di vista, la violazione del principio di ragionevolezza, di buon andamento della P.A. e del corretto svolgimento dell'autonomia impositiva, ai sensi dell'art. 119 Cost.
In questi termini, si dimostra l'illegittimità del DPCM - e per quanto di ragione degli impugnati atti presupposti, connessi o conseguenziali - per violazione dell'art. 1, comma 380, lett. b), della l. n. 228/2012, in quanto nel computo della quota di IMU, in violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché degli artt. 97 e 119, III comma, Cost., non ha in alcun modo considerato il descritto effetto distorsivo.

[3] Gli importi sono arrotondati per eccesso.
[4] In termini *pro capite* i saldi sono i seguenti: Padova € -32,65; Verona € 66,92; Reggio nell'Emilia € 123,74; Bologna € 48,38; Brescia € 5,88; Prato € 90,50; Parma € 71,81; Modena € 81,53; Reggio di Calabria € 113,15; Taranto € 182,04; Perugia € 91,76.

3.3 In via subordinata, qualora questo Ecc.mo Tribunale non ritenesse di dovere annullare, per quest'ultimo specifico motivo, il decreto impugnato, dovrebbe - a sommesso, ma fermo, avviso del ricorrente - sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale **dell'art. 1, comma 380, lett. b), della l. n. 228/2012**, nella parte in cui, in violazione degli artt. 3, 97 e 119, III comma, Cost., si struttura come un **fondo perequativo orizzontale** ("*alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni*": così recita l'art. 1, comma 380, lett. b), senza prevedere alcuna considerazione del suddetto effetto distorsivo.
La rilevanza della questione è indubbia dato gli effetti che la pronuncia della Corte costituzionale avrebbe sul riparto del FSC 2016. Va anche rilevato, a rafforzare la non manifesta infondatezza della questione, che la Corte costituzionale in diverse occasioni ha sottolineato (specificando quindi la volontà del legislatore) 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)*" (Corte costituzionale, sent. n. 176 del 2012, p.to 4 del *considerato in diritto*, e 43 del 2013, p.to 4.2.1 del *Considerato in diritto*). Seri dubbi di costituzionalità possono quindi essere legittimamente avanzati su un meccanismo perequativo che, assumendo carattere **totalmente orizzontale** – in quanto non più finanziato con risorse statali e quindi privo dell'elemento della "verticalità" - **produce, l'effetto descritto**.
3.4. Ma vi è di più.
Il DPCM nell'assumere le risorse storiche 2015 come base del FSC 2016 ingloba anche il taglio sulle risorse comunale disposto dal **comma 6 dell'art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012** (secondo il quale "*6. .... il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013 e 2.500 milioni di euro per l'anno 2014 e **2.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015**".*
L'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 stabilisce, infatti, che tra i criteri di determinazione del FSC rientrino anche (p.to 6) "*le riduzioni di cui al comma 6 dell'art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012*".
Tali riduzioni, pertanto, hanno concorso a determinare gli importi spettanti a ciascun Comune in base al FSC 2016.
Va però precisato che con la sentenza n. 129 del 2016 la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 16 "*nella parte in cui non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l'indicazione di un termine per l'adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno*".
Queste le principali motivazioni della sentenza, dopo aver ricostruito l'evoluzione della normativa:
2.1. …… "*Per il solo anno 2013, dunque, convivono due fondi con due diversi meccanismi di imputazione delle riduzioni: il primo riguarda il Fondo sperimentale di riequilibrio, in via di estinzione, e prevede che lo Stato, con una decisione unilaterale, distribuisca le risorse, ridotte in proporzione alle spese sostenute per i consumi intermedi; il secondo riguarda il nuovo Fondo di solidarietà comunale, il cui riparto è affidato primariamente alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali e, nel solo caso di mancato accordo, all'intervento unilaterale dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.*
2.2.– La dinamica del contesto legislativo rivela, dunque, come la disposizione censurata operi quale deroga all'ordinario procedimento di riparto dei fondi erariali: una deroga circoscritta al solo anno 2013 per il sopprimendo Fondo sperimentale di riequilibrio e funzionale all'avvio del nuovo regime basato sul Fondo di solidarietà comunale, già contestualmente istituito con la medesima legge di stabilità per il 2013 abrogativa del primo.
Tuttavia, neppure tali caratteristiche – che inducono a qualificare la deroga disposta dalla norma impugnata come transitoria ed eccezionale – consentono di superare le censure di illegittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente.

Il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari, comporta, infatti, la violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost.
2.3 - ..... In effetti, non appare destituita di fondamento la considerazione, sviluppata dal giudice rimettente, che nella nozione di «consumi intermedi» possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo – ciò che permetterebbe al criterio utilizzato di colpire le inefficienze dell'amministrazione e di innescare virtuosi comportamenti di risparmio -, ma, altresì, le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini. Si tratta, dunque, di un criterio che si presta a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie.
Dati questi elementi di ambiguità, si deve ritenere che il ricorso al criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune possa trovare giustificazione solo se affiancato a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli. Il criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi non è dunque illegittimo in sé e per sé; ***la sua illegittimità deriva dall'essere parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate o in ambiti che consentano la realizzazione di altre forme di cooperazione*** **"**.
Nel dare applicazione alla sentenza della Corte, tuttavia, occorre considerare – contrariamente a quanto auspicato dalle motivazioni della sentenza[5] - che anche negli anni successivi al 2013 la determinazione della distribuzione del taglio è avvenuta, in violazione di quanto disposto dalla legge e richiamato dalla sentenza, senza alcun coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali.
Ne è evidente riprova la semplice sequenza temporale relativa all'emanazione dei decreti:

- in data **3 marzo 2014** è stato adottato, **senza alcuna concertazione**, il decreto del Ministero dell'Interno di applicazione e riparto del taglio di cui all'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012 **(doc. 16)**. Nel decreto, infatti, non si fa nessun riferimento ad un accordo in sede Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Il taglio è stato quindi applicato in maniera **unilaterale dal Governo, come criterio diretto e non sussidiario;**
- l'Accordo del Fondo di solidarietà comunale è avvenuto successivamente, solo in data **19 giugno 2014**. Tale accordo (**doc. 17**) si è limitato quindi a prendere atto della **determinazione unilaterale attuata con il decreto ministeriale**.

Nella prassi applicativa in relazione all'anno 2014 non è stata quindi seguita, in alcun modo, l'interpretazione che secondo la Corte costituzionale salva la legittimità del criterio dei dati Siope.
Anche **nel 2015 si è ripetuta la medesima dinamica**.
In questo caso è vero che l'Accordo sul riparto del Fondo perequativo è avvenuto in data 31 marzo 2015 **(doc. 18)** e che il decreto di applicazione e riparto del taglio di cui all'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012 (**doc. 19)** è stato adottato in data 23 giugno 2015, ma anche in questo caso **è avvenuta senza nessuna concertazione**.
Il decreto diretto a ripartire il taglio in base ai dati Siope, infatti, aveva nell'anno considerato natura **meramente incrementale** e ha riproposto **identicamente ed espressamente il decreto del 2014** e

[5] Secondo la sentenza n. 129 del 2016 il mancato coinvolgimento delle autonomie sul riparto del taglio in base ai dati Sipoe sarebbe avvenuto solo nel 2013: "*Il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari, comporta, infatti, la violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost" (p.to 2.2 del Considerato in diritto)*". In realtà come si vedrà di seguito, il coinvolgimento, pur previsto dalla legge, non è avvenuto riguardo al taglio Siope.

il relativo taglio di 2,5 mld, **che solo ha incrementato** di 100 ml ripartiti in proporzione al suddetto taglio 2014 (viziato come sopra descritto dalla determinazione unilaterale).
Anche in questo caso l'Accordo sul FSC 2015 è rimasto **del tutto privo di una dialettica** diretta, come afferma la sentenza della Corte costituzionale "*a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli*": infatti nel suddetto Accordo non si fa alcun riferimento ai criteri da seguire nel ripartire il taglio di cui art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, essendo dato per scontato che questo sarebbe avvenuto per **decisione unilaterale del Governo**.
Nel 2016, anche l'Accordo del 24 marzo 2016 (**doc. 20**) **non contiene alcun riferimento dialettico alle modalità alternative** di riparto del taglio disposto dal comma 6 dell'art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012, che a partire dalla determinazione unilaterale attuata dal decreto del Ministero dell'Interno del **3 marzo 2014** è stato assunto meccanicamente e unilateralmente alla base del riparto dei FSC degli anni 2014,2015,2016 senza che in alcun modo il criterio dei dati Siope (con gli effetti distorsivi descritto dalla Corte costituzionale) fosse un mero criterio sussidiario.
Nella prassi quindi, e non si tratta di una circostanza di mero fatto ma di specifica interpretazione data al disposto normativo, i principi enucleati dalla sentenza n. 129 del 2016 non sono stati seguiti.
Spetta a questo Ecc.mo Tribunale trarne le conseguenze in termini di illegittimità degli atti impugnati, che risultano quindi viziati anche perché la concertazione prevista dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 non ha in alcun modo avuto ad oggetto, come invece ha ritenuto necessario la sentenza n. 129 del 2016, le modalità per ripartire, nel 2016, il taglio di **2.600 milioni disposto** in base ai dati Siope secondo quanto previsto dal comma 6 dell'art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012.
4) Violazione degli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 68 del 2011. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.
Non vi alcun dubbio che il DPCM avrebbe dovuto essere adottato solo previo coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
L'obbligo della consultazione della suddetta Conferenza permanente - prevista dall'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 con la funzione di "*concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento*" (lett. a) , è sancito dagli articoli 35 e 36 del d.lgs. n. 68 del 2011 che definiscono la suddetta Conferenza quale "*organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato*". In particolare:

- l'art. 35, comma 2, del d. lgs. n. 68 stabilisce che "*la Conferenza deve essere convocata almeno una volta ogni due mesi*";
- l'art. 36, comma 1, lett. a), dello stesso d.lgs. stabilisce che essa "*concorre, in conformità a quanto previsto dall'articolo 10 della citata legge n. 196 del 2009 alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore istituzionale, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, e 2, lettera e) della citata legge n. 196 del 2009*";
- l'art. 36, comma 1, lett. c), dello stesso d.lgs. prevede che essa: "*3) assicura la verifica delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti al sistema"*.

Il DPCM relativo al FSC 2016 è stato adottato solo previo accordo in Conferenza Stato-città e autonomie locali (*ex* art. 1, comma 380-*ter*, l. n. 228 del 2012).
In ogni caso, per entrambi i Decreti si è illegittimamente omesso di coinvolgere la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la cui istituzione e prima convocazione è avvenuta il 10 ottobre 2013.
E' di tutta evidenza che i Decreti impugnati, data la loro complessità e, soprattutto, il loro oggetto strettamente attinente alle relazioni finanziarie tra Stato e Comuni, e il loro impatto cruciale sul

sistema della finanza locale, avrebbero dovuto essere obbligatoriamente sottoposti all'esame della suddetta Conferenza permanente, in virtù del disposto delle citate disposizioni legislative.
Addirittura, di recente, la Corte costituzionale ha qualificato la Conferenza quale "*garanzia procedimentale in sé sufficiente del coinvolgimento delle autonomie, attesa l'opportunità della scelta di una sede connotata anche di competenze tecniche*" (Coste cost., sent. 10/04/2014, n. 88).
Infatti, in forza dell'art. 34 del citato d.lgs. n. 68/2011, essa risulta composta "*dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da uno o più Ministri da lui delegati; ne fanno parte altresì il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, il Ministro dell'interno, il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Ministro per la salute, il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o suo delegato, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI o suo delegato, il Presidente dell'Unione province d'Italia - UPI, o suo delegato. Ne fanno parte inoltre sei presidenti o assessori di regione, quattro sindaci e due presidenti di provincia, designati rispettivamente dalla conferenza delle regioni e delle province autonome, dall'ANCI e dall'UPI in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza territoriale e demografica, acquisiti in sede di conferenza unificata di cui al citato decreto legislativo n. 281 del 1997"*. Si avvale poi di organismi tecnici altamente qualificati.
Nonostante questo, la suddetta Conferenza – occorre rilevarlo – non è mai più stata convocata (*sic!*) dopo la prima riunione istitutiva avvenuta il 10 ottobre 2013.
Al ricorrente non sfugge che il comma 380-*ter* dell'art.1 della legge 228/2012 prevede espressamente per l'emanazione del DPCM il solo Accordo tra enti locali e Stato nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali; tuttavia va rilevato che **altrettante disposizioni legislative mai, nemmeno implicitamente, abrogate o derogate,** ovvero quelle sopra citate di cui agli articoli 5, comma 1, della legge delega n. 42 del 2009 e 35, comma 2, 36, comma 1, lett. a), 36, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 68 del 2011, dispongono: i) la obbligatoria convocazione della Conferenza "almeno una volta ogni due mesi", ii) che la Conferenza concorra alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore istituzionale e iii) che la stessa assicuri "*la verifica delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti al sistema*".
Tali disposizioni hanno quindi previsto, **in aggiunta** al sistema previgente delle Conferenze, una sede specifica espressamente dedicata al coordinamento della finanza pubblica tra i vari livelli di governo. Il coinvolgimento della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali non vale quindi ad escludere quello della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che invece è stata del tutto ed illegittimamente ignorata all'interno del lungo *iter* che ha condotto alla determinazione del FSC 2016.
E' di tutta evidenza, infatti, che, stante l'impatto dirimente sull'autonomia finanziaria locale, la determinazione dei criteri di riparto del FSC costituisce il principale atto in cui si concretizza la funzione di coordinamento della finanza pubblica, alla cui definizione e verifica la suddetta Conferenza è espressamente deputata.
Ne deriva l'illegittimità dei Decreti impugnati - e per quanto di ragione degli impugnati atti presupposti, connessi o conseguenziali - per i motivi indicati in epigrafe.

Unitamente al ricorso veniva proposta istanza cautelare di sospensione. Con detta istanza di sospensione si richiamava, quanto al *fumus*, quanto detto nei motivi di impugnazione. Quanto al *periculum* si asseriva che esso era insito nell'estrema delicatezza degli interessi coinvolti e nella considerevole incidenza dei provvedimenti impugnati sulle risorse comunali, talché la loro applicazione determinerebbe un danno grave ed irreparabile a carico del Comune ricorrente. Anche la Corte dei Conti nella "*Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*" (delibera del 29 dicembre 2014) aveva già chiaramente affermato la insostenibilità dei tagli praticati sul comparto dei Comuni e aveva evidenziato la necessità che "*futuri interventi di contenimento della spesa*

assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali". Ciò non è avvenuto e con i successivi interventi il comparto dei Comuni è stato ulteriormente colpito, fino a subire tra il 2010 e il 2015 un impatto pari a circa 9 miliardi di minori assegnazioni statali. Soprattutto, in particolare, la distribuzione del FSC 2016 determina per il Comune ricorrente una ingiustificata penalizzazione quantificabile in circa euro 19.898.293,64, con un danno serio ed irreparabile che comporta la ingiustificata compromissione dei servizi essenziali erogati ai cittadini nell'esercizio delle funzioni fondamentali.

Le conclusioni del ricorso erano le seguenti: Si chiede che codesto Ecc.mo Tribunale voglia, previo accoglimento dell'istanza cautelare, e previa eventuale rimessione alla Corte costituzionale della proposta questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380, lett. b), e comma 380-*quater* della l. n. 228/2012, disporre l'annullamento degli atti impugnati
Con ogni conseguenza, anche in ordine alle spese e al contributo unificato, che si dichiara versato nella somma di euro 650,00.

Nel corso del giudizio – nel quale si sono svolte le udienze in camera di consiglio del 5.10.2016 e del 23.11.2016 di trattazione dell'istanza cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati – si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dell'Interno con l'Avvocatura Generale dello Stato.
Con ordinanza n. 11728/2016 l'adito T.a.r. Lazio, Roma, ha ritenuto che il ricorso debba essere notificato a tutti i controinteressati, da individuarsi nei comuni italiani che compaiono negli allegati del d.P.C.M. del 18 maggio 2016 impugnato, e, in considerazione dell'elevato numero degli stessi, ha autorizzare l'adempimento mediante pubblicazione sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri della citata ordinanza n. 11728/2016, del sunto del ricorso introduttivo e dell'elenco nominativo dei controinteressati, ai sensi dell'art. 52, comma 2, c.p.a.
L'udienza pubblica di discussione nel merito del ricorso è stata fissata per il 18 ottobre 2017.
L'elenco nominativo dei "*comuni italiani che compaiono negli allegati del d.P.C.M. impugnato*" ovvero del d.P.C.M. del 18 maggio 2016 impugnato viene riportato come da allegati.

Treviso-Padova-Roma

Avv. Prof. Luca Antonini

Avv. Giacomo Quarneti