

**STUDIO LEGALE**  
**AVV. SALVATORE DI PARDO**  
Patrocinante in Cassazione  
86100 Campobasso  
Traversa Via Crispi 70/A  
Tel. 0874493646 FAX 08741891091  
PEC: SALVATORE.DIPARDO@LEGALMAIL.IT

**AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

**RICORSO STRAORDINARIO (ARTT. 8, 9 E SS. D.P.R. 1199/1971)**

**PER**

**COMUNE di SAN GIORGIO A CREMANO (NA) (P.I.01259731212)**, in persona del Sindaco p.t. Giorgio Zinno, rappresentato e difeso, giusta delibera di G.C. n. 125/2019 e procura in calce al presente atto dall'avv. Salvatore Di Pardo (C.F. DPRSVT63R20F839Y) con il quale elettivamente domicilia in Roma alla p.zza del Popolo n. 18 c/o la REGUS BUSINESS CENTER ITALIA srl

(Si dichiara di voler ricevere ogni comunicazione ai seguenti recapiti : Fax 0874-1891091 – pec: [salvatore.dipardo@legalmail.it](mailto:salvatore.dipardo@legalmail.it))

**CONTRO**

- MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro p.t.;
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del ministro p.t.;
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente p.t.,
- CONFERENZA STATO-CITTA' E AUTONOMIE LOCALI, in persona del legale rapp.te p.t.;

**NONCHE'NEI CONFRONTI DI**

– COMUNE DI TORINO, in persona del Sindaco p.t.;

**PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE CAUTELARE**

Del Comunicato del Ministero dell'Interno del 17 gennaio 2019 avente ad

oggetto la pubblicazione degli importi del Fondo di Solidarietà Comunale 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 921 della L. 145/2018; dei relativi allegati, di ogni ulteriore atto preordinato, consequenziale e/o comunque connesso, ivi compreso, l'Accordo Stato – Città e autonomie locali del 29.11.2018; i provvedimenti di approvazione dei fabbisogni standard 2018 del 13.9.2017 e 2019 del 12.9.2018; il decreto del MEF 30.10.2018 di definizione delle capacità fiscali 2019 dei comuni delle regioni a statuto ordinario; il D.P.C.M. 7.3.2018 e tutti i relativi allegati e tabelle; tutti nella parte in cui confermano, per il comune ricorrente, la ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in deroga all'articolo 1, comma 449, lettere da a) a d), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018, pubblicato nel supplemento ordinario n. 17 alla Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, recante «Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018» e mantenendo la medesima percentuale del 45% applicata l'anno precedente in ordine ai criteri dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali e senza considerare nella ripartizioni le risorse derivanti dalla cessazione delle misure di contributo alla finanza di cui al D.L. 66/2014; con espressa riserva di motivi aggiunti per eventuali ulteriori atti lesivi non conosciuti.

### **PER L'ACCERTAMENTO E LA DECLARATORIA**

Del diritto del Comune ricorrente all'attribuzione del giusto importo del Fondo di Solidarietà Comunale – così come ricostituito a seguito della cessazione del contributo dei comuni alla finanza pubblica di cui al comma 8, art. 47 d.L. 66/2014 – e rideterminato in ragione dei reali e corretti fabbisogni standard 2019 e capacità fiscali 2019 e della quota percentuale delle risorse del FSC da distribuire secondo i criteri di riparto perequativi del 60% anziché del 45 %.

## NONCHE' PER LA CONDANNA

Delle Amministrazioni resistenti, ciascuna per quanto di sua competenza alla rideterminazione della quota di FSC 2019 effettivamente dovuta al Comune ricorrente secondo la corretta applicazione dei principi costituzionali e delle normativa vigente e all'erogazione delle predette somme.

### FATTO

Prima di entrare nel merito della questione di cui oggi si tratta, appare opportuno svolgere un breve excursus delle norme che disciplinano il funzionamento ed il riparto delle risorse facenti capo al Fondo di Solidarietà Comunale.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione i *“Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa .... hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”* (c. 1 – 2).

Al fine di assicurare l'effettiva autonomia finanziaria e il soddisfacimento dei cd. livelli essenziali nelle prestazioni di cui al precedente art. 117 Cost., c. 2, lett. m.), il Legislatore ha istituito *“un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.”* (c. 3)

In particolare, con L. 24.12.2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) art. 1, comma 380 ha istituito il Fondo di Solidarietà Comunale (da qui in poi denominato FSC) in attuazione della legge-delega n. 42/2009, la quale ha previsto che l'assegnazione delle risorse del fondo perequativo dovesse coprire integralmente i costi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali assegnate ai comuni dal citato art. 117 Cost.

In verità, la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) non ha consentito, di fatto, di disciplinare il fondo perequativo nei termini indicati dalla citata L. 42/2009.

Inoltre, il FSC in questione ha assunto la natura di un fondo perequativo orizzontale, in quanto alimentato esclusivamente dai Comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale, come previsto dalla L. 42/2009 in riferimento ai fondi perequativi per il finanziamento delle funzioni fondamentali.

Per superare tali difficoltà, con D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, sono stati introdotti i cd. "fabbisogni standard" i quali costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali dei comuni al fine di assicurare il graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica, così come disposto dalla L. 42/2009 (l'art. 2, comma 2 della L. 42/2009 (cd. legge delega) ha stabilito: *"il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:*

- 1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) della costituzione;*
- 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni").*

Essi, congiuntamente alle cd. capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita la quota perequativa del FSC.

Sul punto occorre osservare che l'applicazione dei criteri perequativi ai fini della ripartizione del FSC è stata avviata nel 2015, in attuazione della legge di stabilità 2014, con riferimento ad una quota parte del FSC – originariamente il 10%, poi innalzata al 20% - appositamente accantonata per essere redistribuita sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali (criterio quest'ultimo

introdotto dall'art. 14, comma 1, lett. a) D.L. 16/2014).

Dunque, dal 2015 ha preso avvio il processo di sostituzione del vecchio criterio dei trasferimenti storici con i nuovi criteri di tipo perequativo.

Con Legge di bilancio 2017 (L. 232/2016, art. 1, comma 449) il Legislatore ha confermato la graduale sostituzione del criterio della spesa storica (o trasferimenti storici) con i criteri perequativi, stabilendo una quota percentuale del FSC via via sempre più ampia:

- 40 % per l'anno 2017;
- 45 % per l'anno 2018;
- 60% per l'anno 2019;
- 85% per l'anno 2020;
- 100% per l'anno 2021.

E' stato previsto il raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2021, con una configurazione a regime dei meccanismi di riparto del FSC.

Ai fini della determinazione della perequazione, la legge di bilancio 2017 ha fissato a regime il cd. "target perequativo" nella misura del 50% delle capacità fiscali.

Ciò fa sì che – nonostante quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge delega - anche quando il sistema perequativo entrerà a regime, rimarrà sempre una componente del FSC legata alla componente storica ed una quota legata ai criteri perequativi.

Inoltre, va sottolineato che – come accennato - l'attuale struttura del FSC è orizzontale, essendo alimentato esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale, come invece richiesto dalla L. 42/2009 in riferimento al fondo perequativo per le

funzioni fondamentali. Tuttavia tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, di fatto è stata annullata dai tagli alle risorse del Fondo, derivanti dalle misure di concorso alla finanza pubblica, in relazione alle misure di contenimento della spesa introdotte dal Legislatore a partire dall'anno 2010 ad oggi (v. art. 16 D.L. 95/2012; art. 47 D.L. 66/2014; art. 1, c. 435, l. 190/2014).

Ebbene, come si andrà meglio ad esplicitare nel corpo del presente atto, quelli che erano gli obiettivi iniziali fissati dal Legislatore con la Riforma del Titolo V della Costituzione e dalla legge-delega n. 42/2009, in concreto non sono stati del tutto rispettati.

Infatti, ad oggi, le risorse del FSC non sono ripartite e distribuite in modo da garantire l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali assegnate ai comuni, così come invece disposto dal combinato disposto degli artt. 117, 119 della Costituzione e della L. 42/2009.

Ciò in ragione di una serie variegata di fattori quali: a) un'errata determinazione dei fabbisogni standard; b) i tagli al FSC operati dallo Stato a titolo di contributo alla finanza pubblica, illegittimamente prorogati, che oltre a determinare il depauperamento delle risorse da ripartire tra i comuni comporta altresì che il comparto dei comuni trasferisca risorse allo Stato; c) l'interruzione del processo di affermazione dei criteri perequativi attraverso il sostanziale "congelamento" della quota perequativa a percentuali inferiori rispetto a quelle prestabilite con L. 232/2016, art. 1, c. 449).

In particolare, per quel che qui interessa, **il riparto del FSC 2019, invece che con il prescritto D.P.C.M., è stato effettuato dal Ministero dell'Interno che, con comunicazione del 17 gennaio 2019, ha pubblicato gli "importi del fondo di solidarietà comunale 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 921 della L.145/2018"**.

Il citato comma 921 recita: *“Il Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in deroga all'articolo 1, comma 449, lettere da a) a d), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è confermato per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018, pubblicato nel supplemento ordinario n. 17 alla Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, recante « Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018 », salve le operazioni aritmetiche relative ai nuovi comuni risultanti da procedure di fusione”*.

In realtà è accaduto che il Ministero dell'Interno, erroneamente interpretando la norma suddetta, ha ritenuto che non solo la definizione delle risorse per costituire il fondo ma anche la successiva ripartizione dello stesso dovesse essere effettuata sulla base degli identici importi dell'anno precedente.

In sostanza, per il 2019, l'impugnata nota ha immotivatamente confermato:

- la stessa dotazione del FSC del 2018, immotivatamente ancora decurtata ai sensi dell'art. 47, comma 8, D.L. 66/2014, sebbene tale decurtazione sia stata prevista dalla citata normativa solo fino al 2018;
- la stessa quota perequativa del 45% del 2018 (anziché la maggior quota del 60% prevista dal comma 449, art. 1, D. lgs. 232/2016);
- gli stessi importi assegnati per i singoli comuni per il 2018 nel D.P.C.M. 7 marzo 2018 ( senza tener conto dei mutati fabbisogni standard e delle mutate capacità fiscali da un anno all'altro e senza tener conto del fatto che rispetto all'anno precedente il FSC comprende anche le somme che fino al 2018 erano destinate a finanziare la spesa pubblica ai sensi dell'art. 47 del D.L. 66/2014).

Dal provvedimento di pubblicazione relativi importi del 17.1.2019 discende un evidente danno per il comune ricorrente in quanto in ragione della conferma

degli importi del 2018 conseguirà risorse di gran lunga inferiori rispetto a quelle effettivamente spettanti in base alla corretta applicazione dei principi fissati dalla Costituzione e fatti propri dalla legge-delega 42/2009.

Infatti, il Comune ricorrente:

- a)** subisce un danno dal fatto che la conferma degli importi corrisposti nel 2018 non tiene conto del fatto che sono cessati gli effetti del D.L. 66/2014 art. 47 e che dunque il FSC è si ricostituito sulla base dei medesimi importi del 2018, ma senza più operare ad esso alcuna detrazione;
- b)** subisce un danno dal fatto che la quota del FSC da distribuire secondo i criteri perequativi è stata confermata al 45% anziché al previsto 60% : pertanto la maggior parte del FSC verrà distribuito in base al vecchio criterio della spesa storica, pregiudizievole per i comuni – come quello ricorrente – che a causa della ridotta capacità fiscale ed altre problematiche legate a fattori di tipo sociale e/o territoriale, negli anni precedenti, non hanno potuto attivare tutti i servizi ed hanno quindi accumulato un livello di spesa storica inferiore rispetto alle reali esigenze. Si tratta, in sostanza, di un criterio di erogazione di risorse non parametrato dalle esigenze attuali che il comune deve soddisfare e quindi un criterio oggettivamente non corrispondente alla previsione dell'art. 119 Cost.;
- c)** subisce un danno dal fatto che gli importi previsti non sono commisurati ai fabbisogni standard calcolati per il 2019 e alle relative capacità fiscali bensì ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali dell'anno 2018, che chiaramente non sono coincidenti: dunque il contributo non è commisurato alla reale ed attuale differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale e dunque, per definizione, non è rispondente al dettato costituzionale;
- d)** Subisce un danno dal fatto che, in ogni caso, il fabbisogno standard non è calcolato in maniera corretta e realistica perchè, alcuni dei servizi essenziali che



concorrono a determinare la stima del fabbisogno standard (es. asili nido; istruzione; trasporti) sono calcolati in base al servizio storico (cioè a quanto il comune ha speso negli anni precedenti per quel servizio) anziché rispetto al numero degli abitanti e alle reali esigenze di attivazione e/o ampliamento dell'offerta di dette prestazioni;

In sostanza, in virtù dell'atto impugnato e di tutti gli atti ad esso preordinati, ivi compreso il D.P.C.M. 7.3.2018, i relativi allegati nonché le note metodologiche e di aggiornamento dei fabbisogni standard della CTFS, il Comune, riceve meno di quanto gli spetta ed in ogni caso in misura inferiore e non sufficiente a finanziare i servizi essenziali e le funzioni fondamentali di cui agli art. 117 e 119 della Costituzione.

Gli importi attribuiti e quelli effettivamente spettanti al Comune ricorrente in virtù della corretta applicazione dei principi costituzionali e delle norme vigenti in materia sono rilevabili dalle tabelle allegate agli atti, cui si rinvia.

Inoltre in virtù degli atti impugnati, il comune subisce una grave lesione della sua autonomia finanziaria per effetto dell'impossibilità di programmazione.

A ciò deve aggiungersi che, proprio sulla base di quanto di recente espresso dal TAR Lazio - Roma, con sentenza n. 8477 del 26.7.2018, perchè non vi sia una compressione della possibilità di programmazione dell'ente, con conseguente lesione della propria autonomia finanziaria, l'ente deve essere posto in condizione di predisporre il proprio bilancio, avendo la certezza di quali siano le risorse disponibili.

Il rispetto di tale esigenza, per gli anni successivi all'annualità 2015 è garantito, sostiene l'anzidetto TAR, dalla circostanza che il riparto del fondo opera, *“pur nel rispetto delle modifiche percentuali di volta in volta stabilite dalla legge, secondo il criterio già tracciato nel 2015”*.

In sostanza, negli anni successivi al 2015, il mancato rispetto del termine per l'approvazione del provvedimento di riparto non comporta una compromissione della possibilità dell'ente di elaborare correttamente il bilancio di previsione stante la sostanziale conoscibilità da parte dei Comuni dei dati utili per elaborare i bilanci di previsioni.

Per l'anno 2019, però, a venir meno è stata proprio quest'ultima “*sostanziale conoscibilità dei dati utili ad elaborare i bilanci di previsioni*” e ciò perchè, per l'anno 2019, nessun ente comunale poteva prevedere che la nota ministeriale del 17.1.2019 avrebbe confermato gli stessi importi indicati per ciascun ente negli allegati al DPCM 7.3.2018 (nonostante i mutati fabbisogni standard e le mutate capacità fiscali da un anno all'altro), la stessa quota perequativa al 45% e la stessa decurtazione al FSC di cui all'art. 47, c. 8, D.L. 66/2014.

È evidente che quanto accaduto per quest'ultima annualità è del tutto differente rispetto a quanto accaduto per le annualità 2016, 2017, 2018 (per le quali i comuni potevano, in effetti, contare su una sostanziale conoscibilità dei dati utili ad elaborare i bilanci di previsione).

Per l'annualità 2019, al contrario, alcun comune è stato posto in condizione di predisporre il proprio bilancio avendo la certezza di quali fossero le risorse disponibili perchè tali certezze sono state completamente e sorprendentemente stravolte dall'art. 1, comma 921, L. 145/2018 e dalla nota ministeriale impugnata.

Gli atti impugnati sono palesemente illegittimi e gravemente lesivi degli interessi del ricorrente che l'impugna per i seguenti motivi in

## **DIRITTO**

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 5, 97 117 E 119 DELLA COSTITUZIONE.**

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE L. 42/2009.**

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART.1, C. 921 L. 145/2018.**

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE L. 232/2016 ART. 1, C. 444-451.**

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE PRINCIPI DI IMPARZIALITA', RAGIONEVOLEZZA.**

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE PRINCIPI DI AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI.**

**INCOMPETENZA.**

**ECCESSO DI POTERE SOTTO DIVERSI PROFILI.**

**ERRONEITA' DEI PRESUPPOSTI. DIFETTO DI ISTRUTTORIA.**

**ILLOGICITA'. IRRAGIONEVOLEZZA. SVIAMENTO DI POTERE.**

**CONTRADDITTORIETA'. INGIUSTIZIA MANIFESTA.**

Gli atti impugnati sono illegittimi ed errati sotto molteplici profili:

## **I**

In primo luogo, gli atti impugnati, con cui il Ministero pubblica e rende noti gli importi dovuti ai comuni in ragione del riparto del FSC sono illegittimi per incompetenza, violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 449 e comma 451, L. 232/2016 nonché per erroneità dei presupposti, di fatto e di diritto, difetto di istruttoria, irragionevolezza, contraddittorietà, e violazione falsa applicazione dell'art.1, c. 921, L. 145/2018.

Preliminarmente si deduce l'incompetenza del Ministro dell'Interno a determinare gli importi spettanti a ciascun comune e a ripartire il fondo.

Tale competenza appartiene, in virtù della surrichiamata normativa, al Presidente del Consiglio dei Ministri che deve, entro il termine del 30 novembre, adottare

apposito D.P.C.M. sulla base dei fabbisogni dell'anno 2019 e delle capacità fiscali sempre dell'anno 2019.

Nel caso di specie, incomprensibilmente, ciò non è accaduto, per cui da un lato appare palese l'incompetenza del Ministro dell'Interno, dall'altro appare evidente come i comuni, mancando il necessario D.P.C.M., non siano in grado di effettuare la necessaria programmazione nei tempi previsti dalla legge e vedano, pertanto, gravemente compromessa la loro autonomia finanziaria costituzionalmente garantita, presupposto indispensabile per l'esercizio delle proprie prerogative e per l'assolvimento delle funzioni e dei compiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi.

Né valga richiamare la giurisprudenza del TAR Lazio che ritiene irrilevante il mancato rispetto del termine per l'emanazione del D.P.C.M..

Com'è noto, infatti, tale giurisprudenza trova il proprio fondamento sulla “*sostanziale conoscibilità dei dati utili ad elaborare i bilanci di previsione*” da parte del comune che, fin dal novembre dell'anno precedente, in occasione dell'accordo Stato-città autonomie locali, è a conoscenza sia dell'ammontare del fondo, sia dei dati del fabbisogno, sia dei dati fiscali.

Infatti, per l'annualità 2019, differentemente da quanto accaduto per le annualità precedenti -2016, 2017, 2018-, i comuni non hanno potuto, nella definizione dei propri bilanci di previsione, fare affidamento sulla sostanziale e “*obiettiva conoscibilità dei dati utili*”, a cui la citata sentenza n. 8744/2018 fa riferimento.

Ed infatti, negli anni successivi al 2015, il riparto del fondo ha operato secondo i criteri già tracciati nel 2015, seppure nel rispetto, come espressamente precisato dal TAR Lazio, “*delle modifiche percentuali di volta in volta stabilite dalla legge*”.

Criteri che sono stati completamente sovveriti e modifiche percentuali che non

sono mai intervenute, però, per l'annualità 2019 (circostanze, entrambe, imprevedibili per i comuni).

Per l'anno 2019, infatti, i comuni, nella definizione dei propri bilanci di previsione, pur potendo fare affidamento sui criteri di riparto come tracciati nel 2015, quindi, pur potendo, come precisato dal TAR Lazio, usufruire di dati utili alla redazione dei bilanci di previsioni, non potevano in alcun modo immaginare quanto sarebbe accaduto con la comunicazione ministeriale del 17.1.2019, e cioè che sarebbero stati confermati gli stessi importi assegnati per l'anno 2018 (a capacità fiscali e fabbisogni standard inevitabilmente mutati), la dotazione del FSC, come decurtata ai sensi dell'art. 47, c. 8, D.L. 66/2014, e la quota perequativa al 45%, anziché al 60%, come prevista dall'art. 1, c. 449, D.lgs. 232/2016).

Con conseguenziale impossibilità per gli enti di procedere ad una corretta redazione dei bilanci, che tenesse conto anche della conferma della dotazione del fondo, come decurtata con l'art. 47, c. 8, D.L. 66/2014, della conferma della quota perequativa del 2018 (45%) e della conferma degli stessi importi assegnati per i singoli comuni per il 2018, (a mutate capacità fiscali e a mutati fabbisogni standard).

Va, infine, evidenziato che il TAR Lazio, parlando di “*modifiche percentuali di volta in volta stabilite dalla legge*”, conferma quanto si vuole fermamente sostenere con il presente ricorso, e cioè che, necessariamente, di anno in anno, devono avvenire quelle modifiche percentuali che adeguino il riparto del fondo e la conseguenziale definizione degli importi assegnati a ciascun comune alla specifica annualità in cui, appunto, tale riparto deve avvenire e tali importi essere assegnati.

Cosa che, però, non è accaduta per l'annualità 2019, sebbene a novembre 2018 siano stati puntualmente approvati i fabbisogni 2019, per cui, si ribadisce, sono

stati confermati importi identici a quelli del 2018, evidentemente ed inevitabilmente in contraddizione con i nuovi fabbisogni standard e con le nuove capacità fiscali (propri dell'anno 2019).

Oltre che tardivo ed adottato da organo incompetente, il provvedimento impugnato è palesemente immotivato ed è pertanto illegittimo per violazione dell'art. 3, L. 241/1990.

Ed infatti non appaiono comprensibili, né sono minimamente spiegate, le ragioni per cui il Ministero ritiene di interpretare l'art. 1, comma 921, L. 145/2018 nel senso di ritenere che anche per il 2019 il fondo vada comunque decurtato dell'importo di 563,4 milioni di euro, sebbene la normativa che stabilisce, in via eccezionale e temporanea, tale decurtazione fissi come termine ultimo l'anno 2018.

Inoltre, non è comprensibile l'iter logico giuridico che ha portato il Ministero a ritenere che l'art. 1, c. 921, della legge finanziaria abbia inteso affermare che non solo l'alimentazione ma anche il riparto del fondo, e la conseguente attribuzione delle risorse ai singoli comuni, debbano essere effettuati sull'identico importo dell'anno precedente, disattendendo così inspiegabilmente i dati sul fabbisogno e sulla fiscalità 2019, già acquisiti ed approvati in fase istruttoria.

Oltre che privi di motivazione gli atti impugnati sono palesemente errati ed illogici.

Come anticipato in fatto, in passato il Legislatore ha utilizzato (virtualmente) la dotazione del FSC per realizzare il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica.

In particolare, per quello che qui interessa, il comma 8 dell'art. 47 del D.L. 66/2014 ha previsto un obiettivo di risparmio in capo ai comuni, con contestuale riversamento al bilancio dello Stato delle relative grandezze economiche. Più

precisamente, è stato previsto un “contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l’anno 2014 e di 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018”.

Il meccanismo per dare concreta esecuzione al contributo finanziario degli enti locali è stato quello di una pari “riduzione” del FSC: *“a tal fine, il fondo di solidarietà comunale, come determinato ai sensi dell’art. 1, comma 380-ter della legge 24 dicembre 2012, n. 228 è ridotto di 375,6 milioni di euro per l’anno 2014 e di 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018”*.

A partire dal 2014 al 2018, dunque la dotazione è stata temporaneamente ridotta per far fronte alla contribuzione pubblica posta in capo ai comuni dal citato comma 8, art. 47 D.L. 66/2014.

Ne consegue che dal 2019 la dotazione del FSC è stata ricostituita automaticamente in ragione del venir meno della decurtazione disposta dal legislatore per gli anni 2014-2018.

La dotazione naturale del FSC 2019, dunque, non è decurtata rispetto a quella del FSC 2018 di 563,4 milioni ( importo pari al contributo alla finanza pubblico disposto per il 2018 dal D.L. 66/2014).

Ebbene, con la comunicazione del 17.1.2019 oggi impugnata, il Ministero dell’Interno conferma per il 2019 gli stessi importi già assegnati ai comuni in sede di riparto del FSC 2018, senza tener conto della automatico venir meno della decurtazione del FSC.

In sostanza la ripartizione del FSC 2019, così come fatta dal Ministero dell’Interno, non tiene conto della circostanza che, rispetto al 2018, il FSC 2019 è dotato di 563,4 milioni di euro da ripartire tra i comuni ( e che, dunque, non vengono ripartiti).

Detti atti di ripartizione sono evidentemente illegittimi perché fondati sull'erroneo presupposto che la dotazione complessiva del FSC 2019 sia uguale a quella del FSC 2018.

Tale convincimento è frutto di un chiaro difetto di istruttoria oltre che di sviamento di potere, poiché dette somme anziché essere ripartite tra i comuni verranno probabilmente destinate dallo Stato al perseguimento di altri fini che nulla hanno a che vedere con i fini perequativi previsti dagli artt. 117 e 119 della Costituzione e, comunque, senza un'apposita previsione di legge che autorizzi tale distrazione di risorse.

Una interpretazione costituzionalmente orientata e non illogica vede il FSC ricostituito sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al DPCM del 7 marzo 2018, senza decurtazioni, e ripartito con nuovo DPCM secondo i fabbisogni e le capacità fiscali stimati per il 2019 .

Nel caso di cui si tratta invece il Ministero ha pubblicato degli importi identici a quelli del 2018 non concordati in sede di Conferenza Stato – città e autonomie locali e che, peraltro, sono in contraddizione (poiché chiaramente non coincidenti) con i Fabbisogni Standard 2019, approvati dalla CTFS nella seduta del 12 settembre 2018, e con le capacità fiscali 2019, approvati con decreto del MEF del 30.10.2018.

Gli stessi atti sono posti in essere anche in violazione dell'art. 1, c. 921 della L. 145/2018, cui in teoria danno attuazione, poiché dalla norma citata non si evince che la dotazione complessiva del FSC 2019 è pari a quella del FSC 2018 (decurtato di 563,4 milioni ai sensi dell'art. 47 D.L. 66/2014). Dalla norma della legge di bilancio 2019 infatti si evince esclusivamente la deroga all'art. 1, comma 449, L. 232/2016 e dunque la riconferma della percentuale del 45% della quota di FSC da ripartire secondo i criteri perequativi.



Qualora, invece, si dovesse ritenere che l'art. 1, c. 921, L. 145/2018 abbia inteso confermare per il 2019 la stessa dotazione del FSC 2018, al netto della decurtazione di cui al D.L. 66/2014, detta norma sarebbe costituzionalmente illegittima perchè contraria ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di leale collaborazione e di certezza delle risorse disponibili (artt. 3, 5, 97, 117 e 119 della Costituzione).

Ed infatti, in virtù di quanto previsto dal sopra citato art. 47, comma 8, D.L. n. 66/2014, *“i comuni, a valere sui risparmi connessi alle misure indicate al comma 9, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018. A tal fine, il fondo di solidarieta' comunale, come determinato ai sensi dell'[articolo 1, comma 380-ter della legge 24 dicembre 2012, n. 228](#), e' **ridotto di 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e di 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018**”*.

Nonostante, pertanto, la riduzione al fondo di solidarietà comunale fosse ben limitata agli anni 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, con l'art. 1, comma 921, L. 145/2018, tale riduzione, seppure temporanea ed eccezionale, è stato imposta anche per l'anno 2019, determinando una illegittima compressione della sfera di autonomia, costituzionalmente garantita in capo agli enti territoriali, rispetto a cui l'azione di coordinamento della finanza pubblica non può mai eccedere i limiti oltre i quali si trasformerebbe in attività di direzione o di indebito condizionamento delle attività degli enti autonomi (come precisato, con sentenza n. 376/2003, dalla Corte costituzionale).

Eppure, la Corte costituzionale è stata ben chiara nell'evidenziare che *“le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale*

*della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017)” (Corte costituzionale, sentenza n. 103/2018).*

Ebbene, appare evidente che la mera conferma della riduzione, operata con il D.L. 66/2014 a favore della finanza pubblica, esclude l'opportunità di operare detto confronto, conferendo al canone della transitorietà un ossequio esclusivamente ed illegittimamente formale.

Non solo.

Con sentenza n. 129, del 6.6.2016, la Corte Costituzionale ha ben evidenziato che *“il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune, (...) 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.”.*

Ebbene, nel caso che ci occupa, alcun coinvolgimento degli enti comunali c'è stato in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali (Accordo del 29.11.2018) relativamente alla ulteriore decurtazione al FSC come, implicitamente, sembrerebbe essere stata confermata ai sensi dell'art. 1, comma 921, L. 145/2018.

Eppure, l'impugnato art. 1, c. 921, L. 145/2018, confermando la definizione del fondo del 2018, dunque la decurtazione operata a favore della finanza pubblica dall'art. 47, c. 8, D.L. 66/2014, si pone anch'esso come principio di coordinamento della finanza pubblica che vincola senz'altro gli enti comunali.

Continua la Corte Costituzionale, *“nessun dubbio che, come già ripetutamente*

*affermato da questa Corte (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012).*

*Vero è che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali (ex multis, sentenze n. 82 e 19 del 2015). Ma tale condizione non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati(...)”*

Ne consegue che qualsiasi quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune possa trovare giustificazione solo se affiancata a **procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli.**

Nel caso di specie, tuttavia, alcuna coinvolgimento degli enti interessati avveniva e alcuna forma di cooperazione veniva messa in atto per garantire la partecipazione di quest'ultimi alla scelta di reiterare, per l'anno 2019, la decurtazione temporaneamente ed eccezionalmente operata per il 2015, 2016, 2017, 2018.

Ne consegue l'assoluta illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 921, L. 145/2018, nella parte in cui confermando per l'anno 2019 la dotazione del FSC del 2018,

reitera la decurtazione prevista dall'art. 47, c. 8, D.L. 66/2014, viola i principi di coordinamento della finanza pubblica e di leale e trasparente collaborazione fra le parti, di cui agli artt. 3, 5 e 97 della Costituzione.

La disposizione impugnata, quindi, più che costituire un intervento di coordinamento della finanza pubblica, concretizza una illegittima misura di contenimento, priva degli indispensabili elementi di razionalità, di efficacia e di sostenibilità ed è, dunque, illegittima, soprattutto in considerazione del fatto che pregiudica irrimediabilmente ed immotivatamente la possibilità di garantire i servizi essenziali da parte dei Comuni, in violazione di quanto loro imposto dall'art. 119 della Costituzione.

Il principio di leale collaborazione delle parti, inoltre, non può ritenersi garantito laddove non siano assicurate agli enti territoriali l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi (al cui finanziamento il fondo di solidarietà comunale è destinato), che Costituzione ritiene debbano essere integralmente finanziati dai Comuni.

Ed infatti, in virtù di quanto previsto dal comma 9 dell'art. 47, D.L. 66/2014, “*gli importi delle riduzioni di spesa e le conseguenti riduzioni di cui al comma 8 per ciascun comune sono determinati con decreto de Ministero dell'interno da emanare entro il termine del 30 giugno per l'anno 2014 e del 28 febbraio per gli anni successivi*”; ebbene, per l'anno 2019, non c'è stata alcuna definizione degli importi delle riduzioni di spesa (né entro il 28 febbraio 2018 né successivamente), dunque non c'è stata alcuna definizione delle conseguenti riduzioni di cui al comma 8 per ciascun comune.

Considerato che né entro il 28 febbraio 2018, né successivamente è stato approvato dal Ministero dell'Interno alcun decreto con cui si sarebbero dovuti definire gli importi delle riduzioni di spesa e le conseguenti riduzioni di cui al comma 8, art. 47, D.L. 66/2014, per ciascun comune, ma che soltanto con la

pubblicazione dell'art. 1, comma 921, L. 145/2018, i singoli enti comunali venivano a conoscere che la riduzione prevista dall'art. 47, comma 8, D.L. 66/2014 al FSC veniva reiterata anche per il 2019, deve escludersi sia stato rispettato il tempo utile per cui la riduzione venisse considerata nel bilancio di previsione da ciascun ente comunale (da approvare per il 2019 entro il 31 marzo 2019).

Ne consegue la assoluta illegittimità della disposizione impugnata.

Può senz'altro ritenersi, infatti, che fosse ben avanzato l'esercizio finanziario al momento della determinazione della riduzione al FSC anche per l'anno 2019 (avvenuta si ribadisce per opera dell'art. 1, comma 921, L. 145/2018), dunque può a ragione ritenersi che gli enti locali non abbiano avuto la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede previa e tempestiva conoscenza dell'entrate effettivamente a disposizione (come stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 129/2016) .

In conclusione, le singole misure di contenimento della spesa pubblica, seppure ammesse, devono presentare il carattere della temporaneità e richiedono che lo Stato definisca di volta in volta, secondo le ordinarie scansioni temporali dei singoli cicli di bilancio, il quadro organico delle relazioni finanziarie con le Regioni e gli enti locali, al fine di non sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistematici delle singole manovre di finanza pubblica, previo coinvolgimento degli enti locali interessati; la riduzione del fondo di solidarietà comunale, pertanto, oltre ad incidere pesantemente sulla composizione del fondo e sul suo consequenziale riparto, comportando un'ulteriore diminuzione, oltre a quella già ampiamente contestata, nell'attribuzione in capo a ciascun ente locale delle risorse funzionali a garantire l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite, così come confermata dall'art. 1, comma 921, L. 145/2018, è illegittima poiché in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, di leale collaborazione

delle parti e di certezza delle risorse disponibili, di cui agli artt. 3, 5, 117 e 119 della Costituzione.

Inoltre se il fondo è già determinato in misura tale da essere sufficiente ad assicurare l'obiettivo voluto dall'art. 119 è evidente che una sua riduzione non consente più il raggiungimento dell'obiettivo e, per definizione, viola l'art. 119 Cost..

## II

Come già accennato in fatto, il Ministero dell'Interno, in data 17.1.2019, ha pubblicato gli importi del FSC da attribuire a ciascun comune delle regioni a statuto ordinario per l'annualità 2019.

Detti importi sono gli stessi già indicati per ciascun ente nel D.P.C.M. 7.3.2018 per la ripartizione del FSC 2018.

Il Ministero, dunque, mantiene per il 2019 i medesimi criteri del 2018 ed, in particolare, la medesima percentuale del 45% del fondo da ripartire secondo i parametri perequativi del fabbisogno standard e delle capacità fiscali, e i medesimi importi commisurati distribuiti l'anno precedente.

Detti importi sono dunque calcolati e commisurati ai Fabbisogni Standard stimati per i singoli comuni dalla Commissione Tecnica per i fabbisogni Standard (CTFS) relativi all'anno 2018 e alle capacità fiscali stimati dal MEF sempre in relazione all'anno 2018.

Come è evidente, la ripartizione della quota perequativa del FSC è fondata su criteri illegittimi ed errati perché fa riferimento a dati, quali il fabbisogno standard e la capacità fiscale 2018, non coincidenti con quelli reali ed attuali (2019) e dunque su dati non rispondenti alla realtà dei fatti e, dunque, per definizione, non conformi al dettato costituzionale cui devono dare attuazione.

In sostanza, il Ministero attribuisce a ciascun comune lo stesso importo

dell'anno precedente pur se i relativi fabbisogni standard e le capacità fiscali sono cambiati.

Ciò comporta che alcuni comuni che nel 2019 presentano un aumento del fabbisogno standard e/o una diminuita capacità fiscale rispetto al 2018 si vedranno corrispondere lo stesso importo dell'anno precedente e, dunque, insufficiente ad assicurare l'erogazione dei servizi essenziali.

Per contro, i comuni con un fabbisogno standard 2019 più basso dell'anno precedente e/o con un'augmentata capacità fiscale si vedranno corrispondere una cifra superiore rispetto a quanto effettivamente spettante secondo la corretta applicazione dei criteri perequativi.

Tale operato è viziato da un chiaro eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza, nonché su un altrettanto chiaro difetto di istruttoria ed erroneità dei presupposti oltre ad essere posto in essere in violazione dei principi di imparzialità ed efficienza della P.A., sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La mera riconferma degli importi dell'anno 2018 viola peraltro anche i principi sanciti dagli artt. 117 e 119 della Costituzione.

L'art. 119 prevede l'autonomia finanziaria dei comuni, da attuarsi mediante l'attribuzione di risorse proprie e l'istituzione di un "fondo perequativo" senza vincoli di destinazione, finalizzato a far sì che tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario, anche quelli con bassa capacità fiscale, possano "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Lo Stato, infatti, ha l'obbligo di porre i Comuni nelle condizioni di garantire ai cittadini i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"(art. 117, c. 2 lett. m) su tutto il territorio nazionale.

Ciò significa che deve ripartire le risorse in modo tale che a tutti i comuni siano

garantiti i mezzi per assicurare le prestazioni essenziali e svolgere le funzioni fondamentali assegnategli dalla Costituzione e dalla legge.

E' evidente che la ripartizione del FSC 2019, effettuata sulla base di parametri non attuali e non veritieri perché riferiti all'anno 2018, non consente il perseguimento degli obiettivi perequativi e di garanzia dei livelli essenziali dei servizi e delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni perché alcuni enti riceveranno meno rispetto a quanto effettivamente spettante ed altri invece riceveranno immotivatamente più di quanto necessario, in palese violazione di tutti i principi di autonomia di entrata e di spesa e di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e di esercizio delle funzioni fondamentali di cui ai citati art. 117, c. 2 lett. m) e p) e 119 della Costituzione, cui è improntata la riforma del Titolo V della Carta.

Principi fatti propri anche dalla cd. legge-delega n. 42/2009 art. 1, 2 e 13.

Si potrebbe obiettare che il Ministero dell'Interno ha pubblicato gli importi di cui al comunicato del 17.1.2019 in attuazione di quanto previsto dalla legge di bilancio 2019 (L. 145/2018), la quale prescrive:

*“Il Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in deroga all'articolo 1, comma 449, lettere da a) a d), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, **è confermato per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018**, pubblicato nel supplemento ordinario n. 17 alla Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, recante « Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018 », salve le operazioni aritmetiche relative ai nuovi comuni risultanti da procedure di fusione”.*

Ebbene, qualora la norma dovesse essere interpretata in detti termini, la



ripartizione del FSC 2019 e tutti gli atti preordinati, consequenziali e/o connessi sono affetti (oltre che dai vizi già rilevati innanzi) da illegittimità derivata dall'evidente incostituzionalità della norma (art. 1, c. 921 L. 145/2018) di cui costituiscono diretta attuazione.

Si eccepisce infatti l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 921 L. 145/2018 per violazione di citati art. 3, 5, 97, 117 e 119 della Costituzione e dei principi sanciti dalla L.42/2009 in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Detta norma, riconfermando per il 2019 i criteri di ripartizione del FSC e i medesimi importati per i singoli comuni già stabiliti nel 2018 con D.P.C.M. 7.3.208 in riferimento al FSC 2018, viola in quanto norma presupposta agli atti impugnati è affetta dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale già innanzi riportati e alla cui esposizione si rinvia la fine di non appesantire la redazione del ricorso e gravare sull'economia processuale.

A tal fine si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 921, L. 145/2018 in relazione agli artt. 3, 5, 97, 117 e 119 della Costituzione e, per l'effetto, si chiede a Codesto ill.mo Collegio di dichiarare la non manifesta infondatezza dei motivi e di rimettere la questione innanzi al Corte Costituzionale.

## II

Gli atti impugnati, recanti – in attuazione dell'art. 1, c. 921 L. 145/2018 - la conferma del FSC” **per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018**” sono illegittimi anche nella parte in cui – in deroga all'art. 1, comma 449, L. 232/2016 - conferma la percentuale del 45% della quota del FSC da ripartire in base ai criteri perequativi del Fabbisogno standard e della

capacità fiscale, in luogo della percentuale del 60% già prevista all'art. 1, c. 449 della L. 232/2016 per il 2019, in attuazione di quanto prescritto dalla L. 42/2009 agli artt. 1 e 2.

La citata L. 42/2009 prescrive:

*“La presente legge costituisce attuazione dell'art. 119 della costituzione, assicurando economia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”* (art. 1, c.1).

A tal fine detta i seguenti principi :

*“ a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;*

*(...)*

*e) ... le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziarie integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;*

*f) determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione;*

( .. )

**m) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:**

*1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione;*

*2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni” (art. 2, c. 2 L. 42/2009).*

Ebbene, l'art. 1, c. 921, L. 145/2018 e gli atti amministrativi emanati in attuazione della norma stessa, nonché quelli preordinati e consequenziali, sono affetti da un'evidente vizio di illegittimità costituzionale per violazione dei principi di cui agli artt. 3, 97, 117 e 119 della Costituzione (fatti propri e ribaditi dalla L. 42/2009) anche nella parte in cui “congelano” la percentuale della quota del FSC da ripartire secondo i criteri perequativi al 45% anziché disporre il graduale aumento della stessa al 60% così come previsto dal comma 449, art. 1 L. 232/2016, per cui anche sotto tale profilo si solleva espressa questione di costituzionalità.

La graduale sostituzione dei criteri perequativi al criterio della spesa storica infatti è finalizzato alla concreta realizzazione dei principi di autonomia finanziaria cui è improntata la riforma sul federalismo fiscale del Titolo V della Costituzione.

Detta autonomia, secondo quanto dettato dalla Costituzione e ribadito dal Legislatore con la legge-delega n. 42/2009 – deve essere garantita ai comuni attraverso l'incameramento non solo di entrate proprie ma anche attraverso l'ausilio di risorse provenienti dall'istituzione dell'apposito fondo perequativo, laddove i comuni non raggiungano con le entrate proprie disponibilità sufficienti

a finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

Detti obiettivi sono raggiungibili solo attraverso la ripartizione del FSC in base ai criteri perequativi del fabbisogno standard e della capacità fiscale, perchè solo attraverso l'applicazione di detti parametri le risorse possono essere ripartite in maniera corretta e coerente con i principi di efficienza e di efficacia della P.A.

Il criterio della spesa storica infatti non consente la ripartizione delle risorse in base alle effettive esigenze degli enti poiché si limita a replicare i trasferimenti degli anni precedenti senza tenere in alcun conto il reale fabbisogno dei comuni e le capacità degli stessi di esercitare le funzioni essenziali e di garantire i livelli standard delle prestazioni essenziali di cui all'art. 117, c. 2, lett. m) e p) della Costituzione.

In pratica, in base alla ripartizione delle risorse sul criterio della spesa storica, i comuni che negli anni precedenti hanno speso di più riceveranno di più, indipendentemente dal fatto che le maggiori spese siano relative a servizi essenziale o meno.

Mentre i comuni che, a causa di una ridotta capacità fiscale o in relazione a problematiche sociali e/o territoriali, non hanno spesso altrettanto perché non sono stati in grado di erogare i servizi essenziali, riceveranno di meno.

Si instaura così una sorta di circolo vizioso cosicché i comuni più ricchi ricevono di più e quelli più poveri di meno, in spregio alle finalità perequative del fondo previsto dall'art. 119 della Costituzione.

In sostanza, il criterio della spesa storica non essendo collegato alle funzioni essenziali ed ai fabbisogni reali che il comune deve garantire è un criterio illogico, irragionevole e non conforme al dettato costituzionale.

Bloccare l'aumento della quota del FSC da ripartir in base ai criteri perequativi,

dunque, viola non solo l'art. 119 della Costituzione ma anche i principi di buon andamento, imparzialità, efficienza ed efficacia dell'attività della P.A. sanciti dal combinato disposto degli artt. 3, 5 e 97 della Cost.

Inoltre viola quanto disposto dalla medesima Carta Costituzione agli artt. 117 e 119 poiché, di fatto, ritarda immotivatamente la graduale sostituzione del criterio della spesa storica con i criteri perequativi dei fabbisogni standard e della capacità fiscale e con ciò impedisce la realizzazione di quell'autonomia dei Comuni, tale da garantire loro – senza distinzione alcuna – l'esercizio delle funzioni fondamentali e ai cittadini di poter usufruire dell'erogazione sufficiente ed appropriata dei servizi essenziali funzionali all'esercizio dei diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti, così come espressamente previsto dalla Costituzione ai citati artt. 117 e 119.

### **III**

Gli atti impugnati sono illegittimi anche sotto un ulteriore aspetto.

Il FSC, ai fini della ripartizione delle risorse tra i comuni, è virtualmente suddiviso in due quote: una, "ristorativa", la cui ripartizione è effettuata sulla base del vecchio criterio della spesa storica, ed una, "compensativa", la cui ripartizione viene effettuata sulla base dei criteri perequativi del fabbisogno standard e delle capacità fiscali.

La stima del fabbisogno standard, nonché la metodologia e, dunque, i parametri da utilizzare per il relativo calcolo, sono rimessi alla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) per analizzare e valutare le attività, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216) e i cui dati sono disponibili presso il sito [www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it).

Dal 2017, il fabbisogno standard si calcola in base alle seguenti funzioni e servizi: funzioni di istruzione pubblica; servizio smaltimento rifiuti; servizi asili nido; funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni nel campo della viabilità; funzioni nel campo dei trasporti; funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido.

Ebbene, come già accennato in fatto, i parametri su cui è stimato il fabbisogno standard non sono realistici e corretti.

In particolare, per alcuni dei servizi e delle funzioni innanzi riportati (ad es. il servizio asili nido), la CTFS stima il fabbisogno in base al servizio storico, ossia alla spesa impegnata negli anni precedenti dal comune per l'erogazione di quel servizio.

Ancora una volta il criterio della "spesa storica" - come detto, per definizione, slegato al fabbisogno che il comune deve garantire e per il quale secondo l'art. 119 devono essere garantite le risorse - si ripropone sotto mentite spoglie.

Il fabbisogno infatti viene irragionevolmente calcolato non in base alle reali esigenze del comune per assicurare i livelli essenziali dei servizi e delle funzioni fondamentali di cui agli artt. 117, c. 2, lett. m) e p) e 119 della Costituzione ma in base a quanto il comune ha speso negli anni precedenti per il servizio in questione.

Ne consegue che se il Comune negli anni precedenti non ha potuto attivare un determinato servizio perché non ne aveva le risorse, non riceverà nulla per quel servizio perché il relativo fabbisogno sarà considerato pari a 0.

In tal modo si verifica una sorta di circolo vizioso per cui i comuni che in passato, per le più svariate ragioni, non hanno potuto o dovuto attivare determinati servizi attinenti alle funzioni fondamentali non potranno farlo neanche in futuro, perché secondo il parametro del "servizio storico" il

fabbisogno standard, sulla cui base viene ripartita la quota perequativa del FSC, sarà pari 0 o comunque sottostimato.

Mentre i comuni che nel passato hanno erogato detti servizi, anche oltre le soglie di appropriatezza, perché dotati di una capacità fiscale tale da consentirglielo, si vedranno attribuire più risorse di quelle effettivamente spettanti in virtù di un fabbisogno standard artificiosamente sovrastimato.

L'anomalia, come detto, nasce dal fatto per tali servizi la CTFS invece di considerare come driver fondamentale la demografia, ha preferito in sede di applicazione tecnica il driver dei servizi erogati, riconoscendo in sostanza un maggiore fabbisogno di servizi ai territori che erogavano storicamente più servizi.

Tutto ciò è avvenuto in attesa della definizione da parte del Parlamento dei livelli essenziali delle prestazioni, con una scelta tesa a consolidare la situazione esistente e non a tendere verso un modello equo, per esempio individuando la media nazionale come standard di riferimento.

Peraltro, un'ulteriore illegittima contrazione del fabbisogno standard a discapito di quei comuni che presentano una capacità fiscale più bassa e la cui spesa storica per determinati servizi è pertanto più bassa (rispetto a comuni che in ragione di una maggiore capacità fiscale negli anni precedenti hanno speso di più fornendo servizi qualitativamente e quantitativamente maggiori) dipende anche dall'introduzione, a decorrere dal 2017 in poi, di alcune variabili di funzione da parte della CTFS, chiamate tecnicamente "dummy" (fantoccio), tese – di fatto – a ridurre il fabbisogno nei comuni delle regioni che, per ragioni di stampo sociale/storico/ territoriale, offrono meno servizi, tra le quali rientrano ad es. il Molise, la Campania, la Calabria.

Uno di questi dummy, ad esempio è legato al territorio ma porta al risultato

distorto di calcolare il fabbisogno in base ai servizi storici forniti in determinati territori.

Ciò comporta che in territori problematici, come accade di frequente al Sud, il fabbisogno viene sottostimato perché calcolato in relazione alla quantità e qualità dei servizi storicamente prestati in quei territori.

Questi dummy territoriali appaiono del tutto incongruenti rispetto al corretto calcolo del fabbisogno sociale perché - ad esempio, a parità di disabili o anziani non autosufficienti o di bambini sotto 3 anni di età - portano ad attribuire un minore o maggiore fabbisogno ai comuni a seconda che si trovino in territori storicamente più ricchi o meno ricchi.

E' evidente che gli atti impugnati, nonché tutti gli atti preordinati, connessi e/o consequenziali, sono illegittimi anche nella parte in cui gli importi del FSC sono ripartiti sulla base del fabbisogno standard così come stimato dal CTFS su parametri riferiti al fabbisogno storico anziché al più corretto parametro demografico individuando la media nazionale come standard di riferimento.

Si rileva infatti una palese violazione degli artt. 3, 5 e 97 della Costituzione: la stima del fabbisogno standard in base al parametro del servizio storico comporta un'illegitima ed ingiusta disparità di trattamento tra i comuni che porta a penalizzare gli enti storicamente più deboli dal punto di vista economico e sociale a discapito degli enti più forti, in grado con le proprie risorse di fornire livelli adeguati di prestazione.

Si rileva altresì una violazione dell'art. 97 della Costituzione, per violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della P.A.: attribuire maggiori risorse ai comuni che già erogano i servizi e minori risorse a quelli che non hanno avuto in passato e non hanno attualmente la capacità fiscale per farlo comporta un evidente uso distorto delle risorse e indubbiamente non funzionale



a perseguire l'obiettivo di garantire il medesimo livello delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Ciò comporta altresì la violazione dei principi posti alla base del federalismo fiscale di cui agli artt. 117 e 119 della Costituzione e dall'art. 2. C. 2. Lett. e) della L. 42/2009, perché di fatto impediscono l'attuazione di quanto previsto dalla Costituzione e dalla citata legge-delega, laddove istituisce *“un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.”*( art. 119, c. 3) al fine di consentire, che – in piena autonomia di entrata e di spesa – ciascun comune assicuri integralmente i costi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali assegnate ai comuni dal citato art. 117 Cost.

Da quanto innanzi, consegue altresì l'illegittimità costituzionale dell'art.1, c. 921, L. 145/2018 che ha confermato il FSC per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018 - in qualità di normativa a fondamento degli atti di riparto del FSC 2019 e 2018 oggetto di impugnazione - per violazione degli artt. 3, 97, 117 e 119 della Costituzione nonché con i principi dettati dalla legge-delega che ne costituisce attuazione, in quanto di fatto conferma e ratifica la stima del fabbisogno standard operata dalla CTFS sulla base degli illegittimi ed ingiusti parametri di cui si è detto innanzi.

**ISTANZA DI RIMESSIONE DI QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA'  
INNANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALITA' AI SENSI DELL'ART.**

**13 D.P.R. 1199/1971**

Si chiede - dichiarata la non manifesta infondatezza dei motivi - rimettere alla Corte Costituzionale questione inerente la violazione degli artt. 3, 5, 97, 117 e 119 della Costituzione, per le ragioni esposte in punto di diritto dell'art. 1, comma 921, L. 145/2018 nella parte in cui:

- α) Conferma, in deroga all'art. 1, c. 449, lett. c) L. 232/2016, la percentuale del 45% del FSC da ripartirsi in base ai criteri perequativi (anziché il 60%) , arrestando di fatto il graduale superamento del criterio di ripartizione in base alla spesa storica disposto dalla L. 42/2009 in attuazione delle citate norme della Costituzione;
- β) Conferma gli importi indicati per ciascun ente negli allegati al D.P.C.M. 7 marzo 2018, laddove si dovesse interpretare nel senso che conferma per il 2019 gli stessi importi corrisposti a ciascun ente in sede di ripartizione del FSC 2018;
- χ) Conferma la medesima dotazione complessiva del FSC 2018, laddove si dovesse interpretare nel senso che anche il 2019 lo Stato opera una trattenuta di 563,4 milioni di euro senza ricostituire il Fondo in ragione del venire meno delle decurtazioni di cui all'art. 47 D.L. 44/2016.

### **ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI**

Il sottoscritto legale, difensore del comune ricorrente, giusta procura in calce al presente atto;

### **CONSIDERATO**

- che il principio del contraddittorio impone la notifica del ricorso a tutti i comuni controinteressati, come indicati negli allegati al Comunicato del Ministero dell'Interno oggetto di impugnazione;

### **RILEVATO**

- che la notifica nei modi ordinari, da un lato, non garantirebbe l'effettiva instaurazione del contraddittorio stante l'elevato numero di eventuali controinteressati, che rende impraticabile anche la sola individuazione di ognuno di essi e, dall'altro, comporterebbe un eccessivo aggravio di spesa;

- che la tradizionale notifica per pubblici proclami, con conseguente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale non è idonea allo scopo in quanto non consente la pubblicazione integrale dell'atto introduttivo;
- che, per costante giurisprudenza di legittimità, il Giudice può autorizzare ex art. 151 c.p.c. la notifica con qualsiasi mezzo, purchè “le modalità con cui siffatta notificazione viene disposta devono comunque essere tali da non compromettere il diritto di difesa, tutelato dall'art. 24 Cost. come inviolabile in ogni stato e grado di processo” (Cass. n. 13868/2002) e nei limiti del rispetto del contraddittorio tra le parti e della corrispondenza dell'atto allo scopo (Cass. n. 3286/2006);
- che è modalità idonea ad assicurare la conoscibilità del ricorso agli enti locali controinteressati, in modo da consentire loro di costituirsi tempestivamente, la notifica mediante pubblicazione integrale del ricorso sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- che siffatta notifica è stata già autorizzata in casi analoghi a quello che ci occupa (cfr. Parere n. 2648/2015 del 21 settembre 2015 ( numero affare 00974/2015, reso dalla Sezione Seconda del Consiglio di Stato con il quale – richiamato - l'art. 9 ultimo comma del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, secondo cui, “quando il ricorso sia stato notificato ad alcuni soltanto dei controinteressati, il Ministero ordina l'integrazione del procedimento, determinando i soggetti cui il ricorso stesso deve essere notificato e le modalità e i termini entro i quali il ricorrente deve provvedere all'integrazione” – si riconosce la competenza del Ministero *a verificare l'integrità del contraddittorio ed eventualmente autorizzare ove necessario la notifica per pubblici proclami*”);

### **CHIEDE**

- Di essere autorizzato alla notifica per pubblici proclami mediante

mediante pubblicazione integrale del ricorso sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### **ISTANZA DI SOSPENSIONE CAUTELARE**

Il fumus risulta evidente da quanto innanzi esposto.

Il danno grave ed irreparabile è dato dal fatto che gli importi riconosciuti in capo al comune ricorrente in ragione degli atti impugnati sono di gran lunga inferiori al reale fabbisogno standard 2019 dello stesso e dunque non consentono all'ente di assicurare livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) e che dal 20 marzo u.s. è stata distribuita la prima tranche del FSC secondo gli importi determinati dagli atti impugnati.

### **CONCLUSIONI**

Per gli esposti motivi, oltrechè per quelli che ci si riserva di addurre sulla base della documentazione avversariamente prodotta, voglia l'adito Capo dello Stato, previa remissione – ove ritenuto necessaria - alla Corte Costituzionale delle questioni di legittimità sollevate in merito alla violazione da parte dell'art. 1, c. 921, L. 145/2018 degli artt. 3, 97, 117 e 119 della Costituzione:

In via principale:

- annullare, previa sospensione cautelare, il Comunicato del Ministero dell'Interno del 17 gennaio 2019 avente ad oggetto la pubblicazione degli importi del Fondo di Solidarietà Comunale 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 921 della L. 145/2018; i relativi allegati, ogni ulteriore atto preordinato, consequenziale e/o comunque connesso, ivi compreso, l'Accordo Stato – Città e autonomie locali del 29.11.2018; i provvedimenti di approvazione dei fabbisogni standard 2018 del 13.9.2017 e 2019 del 12.9.2018; il decreto del MEF 30.10.2018 di

definizione delle capacità fiscali 2019 dei comuni delle regioni a statuto ordinario; il D.P.C.M. 7.3.2018 e tutti i relativi allegati e tabelle; tutti nella parte in cui confermano, per il comune ricorrente, la ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in deroga all'articolo 1, comma 449, lettere da a) a d), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018, pubblicato nel supplemento ordinario n. 17 alla Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, recante «Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018 » e mantenendo la medesima percentuale del 45% applicata l'anno precedente in ordine ai criteri dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali e senza considerare nella ripartizioni le risorse derivanti dalla cessazione delle misure di contributo alla finanza di cui al D.L. 66/2014;

- Accertare e dichiarare il diritto del Comune ricorrente all'attribuzione del giusto importo del Fondo di Solidarietà Comunale – così come ricostituito a seguito della cessazione del contributo dei comuni alla finanza pubblica di cui al comma 8, art. 47 d.L. 66/2014 – e rideterminato in ragione dei reali e corretti fabbisogni standard 2019 e capacità fiscali 2019 e della quota percentuale delle risorse del FSC da distribuire secondo i criteri di riparto perequativi del 60% anziché del 45%.
- Condannare le Amministrazioni resistenti, ciascuna per quanto di sua competenza alla rideterminazione della quota di FSC 2019 effettivamente dovuta al Comune ricorrente secondo la corretta applicazione dei principi costituzionali e delle normativa vigente e all'erogazione delle predette somme.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari del presente giudizio.

Si dichiara che il contributo unificato da versare è pari a euro 650,00.

Si allegano i seguenti documenti:

1. Copia del Comunicato del Ministero dell'Interno del 17 gennaio 2019 avente ad oggetto la pubblicazione degli importi del Fondo di Solidarietà Comunale 2019 ai sensi dell'art. 1, comma 921 della L. 145/2018;
2. Copia degli Importi Fondo di Solidarietà Comunale 2019 estratta da "Finanza-Locale/Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Banche Dati enti locali";
3. Copia degli Importi Fondo di Solidarietà Comunale 2018 estratta da "Finanza-Locale/Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Banche Dati enti locali";
4. Copia dell'Accordo Stato – Città e autonomie locali del 29.11.2018;
5. Copia del Provvedimento di approvazione dei fabbisogni standard 2018 del 13.9.2017 con estratti di tabelle ;
6. Copia del Provvedimento di approvazione dei fabbisogni standard 2019 del 12.9.2018 con estratti di tabelle ;
7. Copia del Decreto del MEF 30.10.2018 di definizione delle capacità fiscali 2019 dei comuni delle regioni a statuto ordinario con estratti di allegati e tabelle;
8. Copia del D.P.C.M. 7.3.2018 con estratti di allegati e tabelle, recante «Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018»;
9. Nota statistica;
10. Comunicato del Ministero dell'Interno del 22.03.2019, avente ad oggetto "Pagamento prima rata fondo di solidarietà comunale";
11. Copia Delibera di incarico.

Roma, 16 maggio 2019

Avv. Salvatore Di Pardo