



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3823 del 2017, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Comune di Altivole, Comune di Asolo, Comune di Carbonera, Comune di Casale Sul Sile, Comune di Castelfranco Veneto, Comune di Castello di Godego, Comune di Colle Umberto, Comune di Conegliano, Comune di Fonte, Comune di Gaiarine, Comune di Giavera del Montello, Comune di Godega di Sant'Urbano, Comune di Istrana, Comune di Loria, Comune di Mareno di Piave, Comune di Maserada Sul Piave, Comune di Monastier di Treviso, Comune di Montebelluna, Comune di Nervesa della Battaglia, Comune di Oderzo, Comune di Paese, Comune di Pieve di

Soligo, Comune di Ponzano Veneto, Comune di Povegliano, Comune di Quinto di Treviso, Comune di Refrontolo, Comune di Resana, Comune di Riese Pio X, Comune di Roncade, Comune di San Biagio di Callalta, Comune di San Fior, Comune di San Vendemiano, Comune di Santa Lucia di Piave, Comune di San Zenone degli Ezzelini, Comune di Sernaglia della Battaglia, Comune di Silea, Comune di Spresiano, Comune di Susegana, Comune di Trevignano, Comune di Valdobbiadene, Comune di Vazzola, Comune di Veduggio, Comune di Villorba, Comune di Codognè, rappresentati e difesi dagli avvocati Luca **Antonini** e Federica Scafarelli, con domicilio eletto presso lo studio Federica Scafarelli in Roma, via Giosuè Borsi, n. 4; Comune di Benevento, Comune di Reggio Calabria, Conferenza Stato - Città e Autonomie Locali, Comune Di Codogne', non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

Intervenienti *ad*

opponendum:

Comune di Sestriere, Comune di Cesana Torinese, Comune di Claviere, Comune di Pragelato, Comune di Bardonecchia, Comune di Sauze D'Oulx, Comune di Borca di Cadore, Comune di Ovindoli, Comune di Santa Maria del Cedro, Comune di Macugnaga, Comune di Pietrasanta, Comune di Oulx, Comune di Capalbio, Comune di Castiglione della Pescaia, Comune di Campomarino, Comune di San Nicola Arcella, Comune di Pizzoferrato, Comune di Roseto Capo Spulico, Comune di Pescasseroli, Comune di Berceto, Comune di Tagliacozzo, Comune di Follonica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, rappresentati e difesi dall'avvocato Paolo Scaparone, con domicilio eletto presso lo studio Luca Di Raimondo in Roma, via della Consulta, n. 50;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. del LAZIO – Sede di ROMA - SEZIONE I n. 2554/2017.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Altivole, del Comune di Asolo, del Comune di Carbonera, del Comune di Casale Sul Sile, del Comune di Castelfranco Veneto, del Comune di Castello di Godego, del Comune di Colle Umberto, del Comune di Conegliano, del Comune di Fonte, del Comune di Gaiarine, del Comune di Giavera del Montello, del Comune di Godega di Sant'Urbano, del Comune di Istrana, del Comune di Loria, del Comune di Mareno di Piave, del Comune di Maserada Sul Piave, del Comune di Monastier di Treviso, del Comune di Montebelluna, del Comune di Nervesa della Battaglia, del Comune di Oderzo, del Comune di Paese, del Comune di Pieve di Soligo, del Comune di Ponzano Veneto, del Comune di Povegliano , del Comune di Quinto di Treviso, del Comune di Refrontolo, del Comune di Resana, del Comune di Riese Pio X, del Comune di Roncade, del Comune di San Biagio di Callalta, del Comune di San Fior, del Comune di San Vendemiano, del Comune di Santa Lucia di Piave, del Comune di San Zenone degli Ezzelini, del Comune di Sernaglia della Battaglia, del Comune di Silea, del Comune di Spresiano, del Comune di Susegana, del Comune di Trevignano, del Comune di Valdobbiadene, del Comune di Vazzola, del Comune di Vedelago, del Comune di Villorba, del Comune di Codognè;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 febbraio 2018 il consigliere Fabio Taormina e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Fedeli e gli avvocati Quarneti su delega di Scaffarelli, **Antonini**, Scaparone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con la sentenza in epigrafe appellata n. 2554 del 17 febbraio 2017 il T.a.r. per il Lazio –Sede di Roma - ha parzialmente accolto il ricorso, proposto dalle odierne parti appellate Comune di Altivole, Comune di Asolo, Comune di Carbonera, Comune di Casale Sul Sile, Comune di Castelfranco Veneto, Comune di Castello di Godego, Comune di Codognè, Comune di Colle Umberto, Comune di Conegliano, Comune di Fonte, Comune di Gaiarine, Comune di Giavera del Montello, Comune di Godega di Sant'Urbano, Comune di Istrana, Comune di Loria, Comune di Mareno di Piave, Comune di Maserada Sul Piave, Comune di Monastier di Treviso, Comune di Montebelluna, Comune di Paese, Comune di Pieve di Soligo, Comune di Ponzano Veneto, Comune di Povegliano, Comune di Quinto di Treviso, Comune di Refrontolo, Comune di Resana, Comune di Riese Pio X, Comune di Roncade, Comune di San Biagio di Callalta, Comune di San Fior, Comune di San Vendemiano, Comune di Santa Lucia di Piave, Comune di San Zenone degli Ezzelini, Comune di Sernaglia della Battaglia, Comune di Silea, Comune di Spresiano, Comune di Susegana, Comune di Trevignano, Comune di Valdobbiadene, Comune di Vazzola, Comune di Vedelago, Comune di Villorba, Comune di Nervesa della Battaglia, Comune di Oderzo, volto ad ottenere l'annullamento del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2015, pubblicato sulla G.U. del 5 ottobre 2015, recante "Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2015" e di tutti gli atti ad esso presupposti, conseguenti e consequenziali tra cui il sotteso Decreto del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2015.

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero dell'Interno si erano costituiti chiedendo la reiezione del ricorso,

3. Con la sentenza impugnata il T.a.r., dopo avere riepilogato in punto di fatto gli elementi essenziali della controversia ed avere dato atto delle quattro

macrodoglianze proposte (illegittimità, per incostituzionalità, dell'art. 16 del d.l. n. 95/2012, per violazione dell'art. 119 della Costituzione, violazione del principio di leale collaborazione, violazione degli art. 2, 3 e 5 della Costituzione) ha innanzitutto ricostruito l'ordito normativo che costituiva presupposto della controversia, evidenziando che:

a) l'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, stabiliva che: *“Al fine di assicurare la spettanza ai Comuni del gettito dell'imposta municipale propria, di cui all'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214:*

... b) è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, il Fondo di solidarietà comunale che è alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, di cui al citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, (...). Corrispondentemente, nei predetti esercizi è versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni. A seguito dell'emanazione del decreto di cui al primo periodo, è rideterminato l'importo da versare all'entrata del bilancio dello Stato. La eventuale differenza positiva tra tale nuovo importo e lo stanziamento iniziale è versata al bilancio statale, per essere riassegnata al fondo medesimo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Le modalità di versamento al bilancio dello Stato sono determinate con il medesimo DPCM”;

b) in applicazione di tale disposizione era stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2015, con il quale erano state definite e ripartite le risorse destinate al Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015;

c) in particolare, il decreto aveva ripartito la dotazione del fondo 2015 per l'80% attraverso il criterio delle risorse storiche e per il 20% attraverso il criterio del fabbisogni standard e delle capacità fiscali;

d) i comuni originarii ricorrenti, dopo avere premesso di aver subito, sulla base dell'impugnato d.P.C.M., una drastica riduzione degli importi ricevuti, si erano doluti della circostanza che il meccanismo di riduzione dei trasferimenti statali e i criteri di redistribuzione individuati dal d.P.C.M. impugnato penalizzassero i comuni virtuosi e comunque recassero pregiudizio all'autonomia degli enti; era stato altresì sottolineato che l'autonomia finanziaria dei comuni risultava inoltre lesa, in considerazione del fatto che i trasferimenti disposti erano stati individuati ad esercizio finanziario quasi concluso, quando gli enti locali avevano ormai già sostenuto le spese e si erano richiamati gli argomenti relativi alla incostituzionalità dell'art. 16, comma 6, del decreto legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, nella parte in cui ivi non era stato previsto un termine entro il quale doveva essere emanato il suo decreto attuativo e nella parte in cui, considerando le entrate privatistiche del comune, individuava indici di riparto estranei alla capacità contributiva degli abitanti.

3.2. Nel merito, con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha accolto il ricorso, sotto l'assorbente profilo della già affermata incostituzionalità dell'art. 16, comma 6, del decreto legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, nella parte in cui ivi non era stato previsto un termine entro il quale doveva essere emanato il suo decreto attuativo, affermando che:

a) l'art. 119 della Costituzione attribuiva ai Comuni autonomia finanziaria di entrata e di spesa: detta autonomia era esercitata in primo luogo, attraverso la redazione del bilancio finanziario di previsione;

b) quest'ultimo, ai sensi dell'art. 162 del T.U. degli Enti locali, doveva riferirsi ad almeno un triennio, comprendente le previsioni di competenza e di cassa del

primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi;

c) l'anno finanziario (il quale rappresentava l'unità temporale) aveva inizio il 1° gennaio di ciascun anno e terminava il 31 dicembre: ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 267/2000, il bilancio di previsione finanziario doveva essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, salva la possibilità di un differimento per motivate esigenze, da disporsi con decreto del Ministero dell'interno (facoltà esercitata, con riferimento al 2015, a mezzo dell'articolo unico del d.m. 24 dicembre 2014, che aveva disposto lo spostamento del termine al 31 marzo 2015).

d) al fine di poter elaborare e approvare il bilancio di previsione, gli Enti locali dovevano conoscere le entrate su cui contare per poter poi esercitare la propria autonomia in materia di spesa; per tale ragione l'art. 1, comma 380 *ter*, primo capoverso, lettera b), della legge n. 228/2012, prevedeva, con riferimento alle diverse annualità, precisi termini per l'emanazione del d.P.C.m. di determinazione e ripartizione del fondo di solidarietà comunale (per l'anno 2015 il termine era fissato al 31 dicembre 2014);

e) tale scansione temporale si imponeva, essendo necessario che tutti gli interventi che producevano una riduzione di trasferimenti agli enti locali avvenissero in tempo utile per essere considerati nei bilanci di previsione, così da non compromettere l'autonomia finanziaria degli enti locali che ne vengano colpiti;

f) per tale ragione la Corte costituzionale aveva recentemente dichiarato l'illegittimità dell'art. 16, comma 6, del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 135/2012, nella parte in cui non prevedeva un termine ultimo per l'approvazione del d.P.C.m. che definisse il procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013 (istituto che costituiva l'antecedente storico del fondo di solidarietà comunale);

g) posto che nella fattispecie in esame non era controverso che il provvedimento gravato fosse stato approvato circa nove mesi più tardi rispetto al termine stabilito dalla legge e a meno di quattro mesi dalla chiusura del corrispondente esercizio finanziario, da tale sfasatura temporale discendeva certamente l'illegittimità del contestato d.P.C.M. in quanto, anche a non voler accedere alla tesi della perentorietà del termine fissato dal comma 380 *ter* in parola (tesi quest'ultima che al di là del tenore letterale della norma, si imponeva in una necessaria lettura costituzionalmente orientata della stessa) era evidente che l'intervenuta adozione dell'atto a esercizio finanziario avanzato avesse determinato una sicura lesione dell'autonomia finanziaria dei comuni, alla quale era correlato il principio di certezza delle risorse disponibili (ai sensi dell'art. 119 della Costituzione).

4. L'amministrazione originaria resistente, rimasta soccombente, ha impugnato la decisione del T.a.r. denunciandone la erroneità; dopo avere analiticamente ripercorso le principali tappe del contenzioso ha fatto presente che l'azione amministrativa era rispondente a criteri di buona amministrazione ed efficienza, ed ha sostenuto che la sentenza impugnata era errata, in quanto muoveva da un'ottica formalistica e parziale, in quanto:

a) il termine del 31 dicembre dell'anno precedente, richiamato nella sentenza in epigrafe per l'emanazione del DPCM sul Fondo 2015 - e che, più precisamente, riguardava il previo eventuale accordo da sancire in sede di Conferenza Stato - Città ed autonomie locali per l'emanazione del DPCM - era stato fissato dalla legge di stabilità per il 2014;

b) detta legge, peraltro, per il fondo del 2014, aveva previsto la data del 30 aprile del medesimo anno quale termine per il raggiungimento del citato Accordo in sede di Conferenza Stato - Città ed autonomie locali (art. 1, comma 730, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che aveva inserito il comma 380 *ter* all'art. 1 della legge 21 dicembre 2012, n. 228 – legge di stabilità 2013);

c) la legge di stabilità per il 2015 era ulteriormente intervenuta sulla disciplina del Fondo 2015 modificandone i criteri di ripartizione: in particolare, era stata innalzata dal 10 al 20 per cento la quota del Fondo da distribuirsi, non in relazione alla spesa storica, ma in base ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali (art. 1, comma 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) e, inoltre, era stata ridotta di 1200 milioni euro la dotazione del Fondo ed erano state dettate specifiche disposizioni in favore dei Comuni colpiti da eventi sismici (commi 435 e 436 del citato art. 1);

d) in attesa dell'approvazione della legge di stabilità 2015, con Decreto del 24 dicembre 2014 – come da prescritto parere della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 16 dicembre 2014 reso ai sensi dell'art. 151 d. Lgs. n. 267/2000, il termine di approvazione del bilancio preventivo per l'anno 2015 da parte degli enti locali era stato differito dal 31 dicembre dell'anno precedente al 31 marzo 2015;

e) la Conferenza Stato - Città ed autonomie locali, nella seduta del 12 marzo 2015 aveva espresso il prescritto parere, ai sensi dell'art. 151, D. Lgs. n. 267/2000, per il differimento del termine di approvazione del bilancio preventivo 2015 da parte degli enti locali dal 31 marzo 2015 al 31 maggio 2015;

f) il decreto del Ministero dell'Interno del 23 giugno 2015 era stato emanato subito dopo la pubblicazione ed in attuazione del Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78, poi convertito dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125, il quale all'art. 7, comma 3, disponeva che *“Per l'anno 2015 ed i successivi esercizi, la riduzione di risorse relativa ai comuni e alle province di cui all'articolo 16, commi 6 e 7, della Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, viene effettuata mediante l'applicazione della maggiore riduzione, rispettivamente di 100 milioni di euro per i comuni e di 50 milioni di euro per le province, in proporzione alle riduzioni già effettuate per l'anno 2014 a carico di ciascun comune e di ciascuna provincia, fermo restando l'effetto già generato fino al 2014*

dai commi 6 e 7 del citato articolo 16. La maggiore riduzione non può, in ogni caso, assumere un valore negativo

g) la ripartizione della maggiore riduzione di 100 milioni di euro a carico dei Comuni, prevista dall'articolo 7, comma 3, del Decreto - Legge 19 giugno 2015 n. 78, a valere sul Fondo 2015, a seguito di richiesta dell'ANCI, era stata oggetto di Accordo in sede di Conferenza Stato - Città ed autonomie locali;

h) il termine di approvazione del bilancio per l'anno 2015 da parte dei Comuni, a seguito di richiesta dell'ANCI e come da parere espresso dalla Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 7 maggio 2015, era stato poi ulteriormente differito, dal 31 maggio 2015 al 30 luglio 2015, con decreto del 13 maggio 2015; detto termine era stato poi oggetto di differimento al 30 settembre 2015, ad opera del D.M. 30 luglio 2015 esclusivamente per le città metropolitane, le province e gli enti locali della Regione Siciliana;

i) tali dati, erano stati del tutto obliati dal T.a.r. e dai medesimi si evinceva che:

I) i Comuni avevano potuto disporre dei dati relativi alla ripartizione del Fondo 2015, anche se non

formalizzati nel D.P.C.M., subito dopo l'Accordo della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 31 marzo 2015 e dei dati sulla ripartizione dell'ulteriore riduzione di 100 milioni di euro per il 2016, subito dopo l'emanazione del Decreto - Legge 19 giugno 2015, n. 78, con l'emanazione del decreto attuativo del 23 giugno 2015;

II) proprio in relazione all'esigenza di disporre di dati certi in relazione alle risorse del Fondo, il termine di approvazione del bilancio preventivo dei Comuni era stato differito prima al 31 marzo, poi al 31 maggio e, da ultimo, al 30 luglio 2015 e al 30 settembre 2015;

III) nonostante il D.C.P.M. sul FSC 2015 fosse stato formalmente emanato dopo il termine di approvazione dei bilanci, tuttavia, i dati in esso contenuti erano da

tempo a disposizione degli enti locali, poiché il Ministero dell'Interno, con vari comunicati, pubblicati sul proprio sito internet, sin dal 23 gennaio 2015 aveva già informato i Comuni circa la distribuzione delle risorse nell'ambito del FSC 2015, proprio per assicurare agli stessi un'adeguata informazione in vista della predisposizione dei bilanci di previsione per il medesimo anno.

IV) in particolare, il comunicato del 29 settembre 2015 chiariva esaurientemente quali fossero le risorse spettanti a ciascun comune;

V) ne discendeva che i comuni, certamente dal mese di giugno, avevano potuto conoscere i dati del Fondo 2015 per la predisposizione del bilancio preventivo 2015, e che quindi non v'era stata alcuna lesione all'autonomia finanziaria dei medesimi: Il raggiungimento dell'Accordo in sede di Conferenza Stato - Città ed autonomie locali cristallizzava i dati e li rendeva certi in quanto i medesimi dovevano successivamente confluire nel D.P.C.M. emanato ai sensi dell'art. 1, comma 380-*ter*, della Legge 24 dicembre 2014, n. 228;

l) l'articolo 1, comma 380 *ter*, della Legge n. 228/2012, conteneva termine un termine (soltanto) ordinatorio, o più specificamente sollecitatorio, per l'emanazione del DPCM sul Fondo 2015: la violazione del medesimo non produceva alcuna illegittimità: erroneamente, invece, il DPCM di riparto del FSC 2015 era stato annullato per il mero mancato rispetto di un termine ordinatorio;

m) e neppure poteva ritenersi che la Corte Costituzionale, nella sentenza 6 giugno 2016, n. 129, avesse interpretato il termine in argomento come perentorio, al di là del tenore letterale della norma: al contrario, dalla motivazione ivi contenuta, non potevano desumersi, oltre alla necessità del termine, ulteriori principi interpretativi in materia di interventi riduttivi di risorse finanziarie destinate agli enti locali.

5. In data 16.6.2017 le appellate amministrazioni comunali originarie ricorrenti di primo grado si sono costituite depositando un articolato controricorso, nell'ambito del quale:

- a) hanno chiesto il rigetto dell'appello dell'amministrazione in quanto infondato;
- b) hanno riproposto i primi tre motivi del ricorso di primo grado rimasti assorbiti nella impugnata sentenza.

6. In data 23.6.2017 i Comuni di Sestriere, Cesana Torinese, Claviere, Pragelato, Sauze d'Oulx,

Oulx, Borca di Cadore, Ovindoli, Santa Maria Del Cedro, Macugnaga,

Pietrasanta, Capalbio, Pizzoferrato, Castiglione della Pescaia, Campomarino,

Berceto, San Nicola Arcella, Bardonecchia, Tagliacozzo, Pescasseroli e Roseto

Capo Spulico hanno depositato un atto di intervento *ad opponendum*, nell'ambito del quale hanno chiarito che:

la loro legittimazione sostanziale e processuale discendeva dalla circostanza che taluni di essi (Comune di Sestriere, Comune di Cesana, Comune di Claviere, Comune di Pragelato, Comune di Sauze di Cesana, Comune di Sauze D'Oulx,) avevano impugnato gli stessi atti contestati nel giudizio di primo grado nel presente procedimento, e che il T.a.r. aveva reso la sentenza n. 2722/2017 nell'ambito della quale, aveva.

preso atto della sentenza di primo grado pronunciata nel presente processo;

rilevato che ivi era stato disposto l'annullamento di atti valevoli *erga omnes*;

ed aveva pertanto dichiarato la improcedibilità di quel ricorso di primo grado;

b) avverso detta decisione non era stata proposta impugnazione da parte della difesa erariale;

c) essi avevano quindi un qualificato interesse alla conservazione degli affetti della sentenza impugnata nel presente processo, ed il loro intervento era quindi ammissibile;

d) nel merito, doveva essere disposta la reiezione dell'appello, in quanto infondato, previa eventuale rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, co. 17, d. l. 6.12.2011 n. 201, convertito, con

modificazioni, in l. 22.12.2011, n. 214, nonché dell'art. 1, commi 380, 380 *bis* 380 *ter*, 380 *quater*, 380 *quinquies*, 380 *sexies* e 380 *septies*, l. 24.12.2012, n. 228 per contrasto con l'art. 119, co. 3, Cost.

7. Alla adunanza camerale del 16.7.2017 fissata per la deliberazione della domanda di sospensione della esecutività dell'impugnata decisione la difesa erariale ha rinunciato all'istanza cautelare chiedendo la fissazione di una udienza di merito ravvicinata e la parte appellata si è impegnata a non porre in esecuzione l'impugnata decisione: il Collegio ha pertanto fissato l'udienza di trattazione del merito all'1 febbraio 2018.

8. In data 17.8.2017 l'appellante amministrazione centrale ha depositato documenti relativi ai fatti di causa.

9. In data 18.12.2017 il Comune di Benevento si è costituito depositando una memoria, chiedendo l'accoglimento dell'appello delle amministrazioni centrali in quanto fondato.

10. In data 19.12.2017 i Comuni appellati hanno depositato una memoria chiedendo la reiezione dell'appello in quanto infondato come peraltro evincibile dalle affermazioni contenute nella recente sentenza della Corte Costituzionale n. 247 del 2017.

11. In data 29.12.2017 il comune di Follonica ha depositato un atto di intervento *ad opponendum* chiedendo la reiezione dell'appello, in quanto infondato, previa eventuale rimessione alla Corte

Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, co. 17, d.l. 6.12.2011, n. 201, convertito, con modificazioni, in l. 22.12.2011, n. 214, nonché dell'art. 1, co. 380, 380 *bis* 380 *ter*, 380 *quater* 380 *quinquies*, 380 *sexies* e 380 *septies* della l. 24.12.2012, n. 228 per contrasto con l'art. 119, co. 3, Cost.

12. In data 29.12.2017 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha depositato una articolata memoria, comune anche ai ricorsi r.g.n. 3784/2017 e r.g.n. 6981/2017,

del pari chiamati in decisione alla odierna udienza pubblica, e concernenti sentenze identiche a quella oggetto della odierna impugnazione nell'ambito della quale:

a) ha ribadito e puntualizzato le proprie tesi poste a sostegno dell'appello, facendo presente che la documentazione prodotta nell'odierno grado di giudizio appariva indispensabile ai fini della decisione della causa, ex art. 104 del c.p.a.;

b) ha fatto presente che il medesimo T.a.r. per il Lazio, nella recente sentenza n. 10850 del 30 ottobre 2017 e nella sentenza n. 11013 del 6 novembre 2017 aventi oggetto analogo (impugnazione del D.P.C.M. del 18 maggio 2016) a quello dell'odierno processo aveva raggiunto conclusioni difformi, affermando la piena legittimità dell'operato delle amministrazioni centrali;

c) ha chiesto la reiezione dei riproposti motivi di censura prospettati in primo grado, ed assorbiti dal T.a.r., in quanto infondati.

13. In data 8.1.2018 i comuni appellati hanno depositato una memoria di replica, puntualizzando le proprie difese.

14. In data 11.1.2018 i comuni intervenuti *ad opponendum* hanno depositato una memoria di replica, puntualizzando e ribadendo le proprie difese.

15. Alla odierna pubblica udienza dell'1 febbraio 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'appello dell'Amministrazione è infondato e va respinto.

1.1. Seguendo la tassonomia propria delle questioni (secondo le coordinate ermeneutiche dettate dall'Adunanza plenaria n. 5 del 2015), e fatto presente che a mente del combinato disposto degli artt. artt. 91, 92 e 101, co. 1, c.p.a., il Collegio farà esclusivo riferimento alle censure poste a sostegno del ricorso in appello e già proposte in primo grado (senza tenere conto di motivi "nuovi" e ulteriori censure sviluppate nelle memorie difensive successivamente depositate, in quanto intempestive, violative del principio di tassatività dei mezzi di impugnazione e della

natura puramente illustrativa delle comparse conclusionali- cfr. *ex plurimis* Cons. Stato Sez. V, n. 5865 del 2015) in ordine logico ritiene il Collegio prioritaria la disamina delle questioni processuali che potrebbero condizionare la possibilità di pervenire ad una decisione nel merito e di quelle relative alla individuazione dei soggetti legittimati a partecipare all'odierno giudizio; ciò avrà luogo tenendo conto anche della circostanza che avverso gli atti impugnati sono state proposte più impugnazioni, e sono state rese quattro sentenze di primo grado: segnatamente, sono state rese dal T.a.r. le sentenze nn. 2553/2017, 2552/2017 e 2554/2017 rispettivamente impuginate dalla difesa erariale mercè i ricorsi in appello r.g.n. 6981/2017, 3784/17 e 3823/17, chiamati in decisione alla odierna udienza pubblica nonché la sentenza r.g.n. 2722/2017, impugnata dalla difesa erariale nell'ambito del ricorso in appello r.g.n. 5523/2017 tuttora pendente.

1.2. Si osserva in proposito che:

- a) il contraddittorio nell'ambito del presente processo è senz'altro integro, in quanto già in primo grado il T.a.r. con apposita ordinanza collegiale ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati, da individuarsi nei comuni italiani che comparivano negli allegati del d.P.C.M. impugnato;
- b) contrariamente a quanto sostenuto dagli intervenienti nell'ambito del presente ricorso in appello r.g.n. 3823/2017, la sentenza r.g.n. 2722/2017 non è passata in giudicato, ma è stata impugnata dalla difesa erariale (ricorso in appello r.g.n. 5523/2017 tuttora pendente) per cui anche sotto il profilo teorico nessun effetto preclusivo sulla procedibilità della odierna impugnazione può in proposito ipotizzarsi;
- c) considerato che tutti i comuni "intervenuti" nell'odierno processo erano già parti processuali nel giudizio di primo grado (sebbene non ivi costituitesi), in quanto in sede di ordinanza collegiale il T.a.r. ordinò che venisse integrato il

contraddittorio a tutti i comuni italiani che comparivano negli allegati del d.P.C.M. impugnato, non si è al cospetto di una vera e propria forma di “intervento” *ex artt.* 28, 50, 102 del c.p.a. ma di una costituzione nell’odierno grado di giudizio di soggetti che – pur ritualmente intimati - non si erano costituiti in primo grado: ovviamente, vale il principio per cui i medesimi possono proporre difese nei limiti di quelle già prospettate dalla parte originaria ricorrente in primo grado, quanto ai comuni intervenuti a sostegno della medesima e per chiedere il rigetto dell’appello, e nei limiti di quelle prospettate dalle amministrazioni appellanti, per gli intervenienti che chiedono l’accoglimento dell’appello (Consiglio di Stato, sez. V, 20/04/2012, n. 2325 “*nel processo amministrativo d'appello è precluso all'interveniente "ad adiuvandum" di modificare o ampliare il "thema decidendum" rappresentato dai motivi di ricorso formulati avverso la sentenza impugnata.*”). Nell’ambito dei Comuni che sono intervenuti nel presente giudizio di appello chiedendo il rigetto del gravame proposto dalle Amministrazioni appellanti, e quindi a sostegno della posizione processuale dei comuni ricorrenti in primo grado, va poi operata una distinzione, dovendosi ulteriormente precisare che:

I) con particolare riferimento a quei comuni (Comune di Sestriere, Comune di Cesana, Comune di Claviere, Comune di Pragelato, Comune di Sauze di Cesana, Comune di Sauze D'Oulx) che avevano proposto il ricorso di primo grado r.g.n. 15635/2015 conclusosi in primo grado con la sentenza n. 2722 del 27 febbraio 2017 deve *per incidens* affermarsi che gli stessi non possono ampliare il *thema decidendi* introducendo, nell’odierno giudizio, censure ed eccezioni che semmai, avrebbero dovuto prospettare con appello incidentale condizionato nell’ambito del giudizio concernente la sentenza n. 2722 del 27 febbraio 2017 (v. ancora la citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 20/04/2012 n. 2325);

II) quanto poi ai comuni oggi intervenuti in appello che non hanno mai proposto alcun ricorso autonomo, né nel presente né in altro giudizio, anch’essi possono

assumere solo una posizione processuale meramente adesiva rispetto a quella dei comuni già ricorrenti in primo grado ed odierni appellati: i medesimi (ove non fossero state parti formalmente intimate in primo grado) avrebbero dovuto essere, infatti, estromessi dal giudizio in ossequio ai consolidati principi affermati dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. IV, 29/11/2017, n. 5596) secondo cui “è inammissibile l'intervento ad adiuvandum spiegato nel processo amministrativo da chi sia ex se legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via principale, considerato che in tale ipotesi l'interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, che deve essere azionato mediante proposizione di ricorso principale nei prescritti termini decadenziali; ne deriva, pertanto, l'inammissibilità dell'intervento adesivo spiegato in primo grado da parte dei soggetti legittimati alla proposizione di un ricorso autonomo, in contrasto con la regola ermeneutica secondo cui l'intervento ad adiuvandum può essere proposto nel processo amministrativo solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale, e non anche da soggetto portatore di un interesse che lo abilita a proporre ricorso in via principale nel termine decadenziale”); neppure questi possono ampliare il *thema decidendi*, considerato che essi avrebbero potuto (e dovuto) proporre ricorso autonomo avendo una posizione di “cointeressati” (e non già una posizione “terza” o derivata) e che sono da considerarsi parti processuali solo perché ad essi fu notificato il ricorso di primo grado a salvaguardia della possibile posizione di controinteresse dei medesimi: ove si consentisse agli stessi di proporre censure autonome, verrebbe eluso il termine decadenziale di proposizione del ricorso; non potendo dunque ampliare il perimetro delle censure esaminabili, e, posto che, come verrà meglio rilevato nel prosieguo della esposizione, rivestono una posizione scindibile rispetto a quella degli originari ricorrenti ed odierni appellati, le censure (anche di legittimità costituzionale) dai medesimi proposte potrebbero

essere esaminate soltanto nei limiti in cui risultassero coincidenti con l'interesse degli originari ricorrenti ed odierni appellati.

In conclusione, devono dichiararsi inammissibili ed insuscettibili di esame tutte le eccezioni, le altre difese e le censure comunque dedotte dai comuni intervenuti in sede di gravame per chiedere il rigetto dell'appello, nelle parti in cui non coincidano con quelle dispiegate dai comuni che, nel presente giudizio, erano originari ricorrenti in primo grado; inoltre le stesse sono esaminabili solo nei limiti in cui ciò risponda all'interesse degli originari ricorrenti ed odierni appellati.

2. Nel merito, - sebbene la fattispecie esaminata dalla Corte non concerna una disposizione di legge direttamente applicabile alla odierna causa - il punto dal quale muovere è rappresentato dall'univoco tenore della sentenza della Corte Costituzionale del 6 giugno 2016, n. 129, la quale, come è noto, ha dichiarato la illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 16 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv., con modif., in l. 7 agosto 2012, n. 135 (*"6. Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, 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. Per gli anni 2012 e 2013 ai Comuni, di cui all' articolo 1, comma 1, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122 , non si applicano le disposizioni recate dal presente comma, fermo restando il complessivo importo delle riduzioni ivi previste di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013. Le riduzioni da imputare a ciascun comune sono determinate, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, degli elementi di costo nei singoli settori merceologici, dei dati raccolti nell'ambito della*

procedura per la determinazione dei fabbisogni standard, nonché dei fabbisogni standard stessi, e dei conseguenti risparmi potenziali di ciascun ente, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base dell'istruttoria condotta dall'ANCI, e recepite con decreto del Ministero dell'interno entro il 15 ottobre 2012, relativamente alle riduzioni da operare nell'anno 2012, [ed entro il 31 gennaio 2013 relativamente alle riduzioni da operare per gli anni 2013 e successivi]. Le riduzioni da applicare a ciascun comune a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto del Ministero dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In caso di mancata intesa entro quarantacinque giorni dalla data di prima iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali della proposta di riparto delle riduzioni di cui al periodo precedente, il decreto del Ministero dell'interno può, comunque, essere adottato ripartendo le riduzioni in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE, fermo restando che la riduzione per abitante di ciascun ente non può assumere valore superiore al 250 per cento della media costituita dal rapporto fra riduzioni calcolate sulla base dei dati SIOPE 2010-2012 e la popolazione residente di tutti i comuni, relativamente a ciascuna classe demografica di cui all'articolo 156 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti dei comuni interessati all'atto del pagamento agli stessi comuni dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Le somme recuperate sono versate allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria riservata allo Stato. Qualora le somme da riversare ai comuni a titolo di imposta municipale propria risultino incapienti per l'effettuazione del recupero di cui al quarto periodo del presente comma, il versamento al bilancio dello Stato della parte non recuperata è effettuato a valere sulle disponibilità presenti sulla contabilità speciale n. 1778 "Agenzia delle entrate – Fondi di Bilancio" che è reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta municipale propria spettante ai comuni").

2.1. In detta decisione, la Corte Costituzionale ha espressamente affermato al considerando 2.3 (del quale si riporta integralmente il testo) che: *‘L’impugnato art. 16, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, indicando gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, si pone come principio di coordinamento della finanza pubblica, che vincola senz’altro anche i Comuni. Nessun dubbio che, come già ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull’autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012).*

Vero è che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l’obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali (ex multis, sentenze n. 82 e 19 del 2015). Ma tale condizione non può giustificare l’esclusione sin dall’inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati, tanto più se il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi.

In effetti, non appare destituita di fondamento la considerazione, sviluppata dal giudice rimettente, che nella nozione di «consumi intermedi» possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell’apparato amministrativo – ciò che permetterebbe al criterio utilizzato di colpire le inefficienze dell’amministrazione e di innescare virtuosi comportamenti di risparmio -, ma, altresì, le spese sostenute per l’erogazione di servizi ai cittadini. Si tratta, dunque, di un criterio che si presta a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell’impiego delle risorse finanziarie.

Dati questi elementi di ambiguità, si deve ritenere che il ricorso al criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune possa trovare giustificazione solo se affiancato a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli. Il criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi non è dunque illegittimo in sé e per sé; la sua illegittimità deriva dall'essere parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate o in ambiti che consentano la realizzazione di altre forme di cooperazione.

Né si deve sottovalutare il fatto che la disposizione impugnata non stabilisce alcun termine per l'adozione del decreto ministeriale che determina il riparto delle risorse e le relative decurtazioni. Un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione.”.

2.2. Le perentorie affermazioni contenute nell'ultima parte del suindicato passaggio motivazionale, suggeriscono ed insieme impongono il principio cui attenersi nella risoluzione della presente controversia: *“un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione.”.* Esse, infatti, ad avviso del Collegio rappresentano la chiave di lettura per dirimere l'odierna controversia (si vedano anche le altrettanto decise affermazioni contenute nella decisione della Corte Costituzionale, del 20 luglio 2016, n. 184 *il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”).* .

2.2.1. E non è inutile osservare che di recente, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 247 del 2017, nel richiamare le suindicate proprie precedenti decisioni ha ribadito che il bilancio (degli enti territoriali) è un *“bene pubblico”* in quanto è funzionale a sintetizzare e rendere certe le *“scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.”*

2.3. Muovendo da tale punto di partenza, si rammenta che il contestato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale sono state definite e ripartite le risorse destinate al Fondo di solidarietà comunale per l’anno 2015 (in particolare, il decreto ha ripartito la dotazione del fondo 2015 per l’80% attraverso il criterio delle risorse storiche e per il 20% attraverso il criterio del fabbisogni standard e delle capacità fiscali) è stato emanato soltanto il 10 settembre 2015, e quindi circa nove mesi più tardi rispetto al termine stabilito dalla legge, a meno di quattro mesi dalla chiusura del corrispondente esercizio finanziario, e ben successivamente al termine fissato per la predisposizione dei bilanci delle amministrazioni comunali.

Ciò in quanto, secondo l’art. 380 *ter* primo capoverso, lettera b), della legge n. 228/2012, (*“a) la dotazione del Fondo di solidarietà comunale e’ pari a 6.647.114.923,12 euro per l’anno 2014 e a 6.547.114.923,12 euro per gli anni 2015 e successivi, comprensivi di 943 milioni di euro quale quota del gettito di cui alla lettera f) del comma 380. A decorrere dall’anno 2016 la dotazione del Fondo di solidarietà comunale di cui al primo periodo e’ incrementata di 3.767,45 milioni di euro. La dotazione del Fondo di cui al primo periodo e’ assicurata attraverso una quota dell’imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, di cui*

al citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 , pari a 4.717,9 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 e a 2.768,8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e seguenti. Corrispondentemente, nei predetti esercizi e' versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni. A seguito della riduzione della quota di imposta municipale propria di spettanza comunale da versare al bilancio dello Stato per alimentare il Fondo di solidarieta' comunale, a decorrere dall'anno 2016, la dotazione del predetto Fondo e' corrispondentemente ridotta in misura pari a 1. 949,1 milioni di euro annui. Con la legge di assestamento o con appositi decreti di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le variazioni compensative in aumento o in diminuzione della dotazione del Fondo di solidarieta' comunale per tenere conto dell'effettivo gettito dell'imposta municipale propria derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D. Al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del Fondo di solidarieta' comunale, non inferiore a 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014, e' destinata ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni ai sensi dell' articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 , e successive modificazioni, e una quota non inferiore a 30 milioni di euro e' destinata, ai sensi dell' articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 , convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 , e successive modificazioni, ai comuni istituiti a seguito di fusione (3);

b) con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-citta' e autonomie locali, da emanare entro il 30 aprile 2014 per l'anno 2014 ed entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento per l'anno 2015, entro il 30 aprile per l'anno 2016 ed entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni 2017 e successivi, sono stabiliti i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarieta' comunale, tenendo anche conto, per i singoli comuni:

- 1) di quanto previsto dai numeri 1), 4), 5) e 6) della lettera d) del comma 380;
- 2) della soppressione dell'IMU sulle abitazioni principali e dell'istituzione della TASI;

3) dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia ", il termine originario era fissato al 31 dicembre 2014.

2.3.1. La assorbente motivazione per la quale il T.a.r. ha dichiarato illegittimo l'avversato decreto, quindi, scaturisce dalla traslazione dei condivisibili principi affermati dalla Corte Costituzionale alla fattispecie per cui è causa.

In sostanza, tenuto conto dell'incipit dell'art.119 della Costituzione (*"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa"*) è stato ritenuto che l'atto amministrativo impugnato compromettesse tale autonomia (declinata secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale : *"la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione."*), laddove disponesse riduzioni di somme spettanti al comune impugnante ad esercizio finanziario avanzato (*rectius*: nel caso di specie, ben successivamente la scadenza del termine – seppur a più riprese prorogato- di predisposizione del bilancio di previsione).

2.4. Il contrario avviso della appellante difesa erariale si fonda su una puntigliosa ed accurata ricostruzione che si fonda su tre capisaldi (due dei quali di natura fattuale, ed uno giuridico):

a) la circostanza che il termine di approvazione del bilancio degli enti locali era stato a più riprese prorogato *ex lege* (ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 267/2000, il bilancio di previsione finanziario deve essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, salva la possibilità di un differimento per motivate esigenze, da disporsi con decreto del Ministero dell'Interno, e detta facoltà era stata esercitata, con riferimento al 2015, dapprima a mezzo dell'articolo unico del d.m. 24 dicembre 2014, che aveva disposto lo spostamento del termine al 31 marzo 2015; detto termine era stato ulteriormente differito al 30 luglio del 2015, con

decreto del 13 maggio 2015, e poi al 30 settembre 2015 ma per i soli enti locali siciliani);

b) la circostanza fattuale secondo cui i Comuni avevano potuto disporre dei dati relativi alla ripartizione del Fondo 2015, anche se non formalizzati nel d.P.C.M., subito dopo l'Accordo della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 31 marzo 2015 (doc. 3, fasc. primo grado), e dei dati sulla ripartizione dell'ulteriore riduzione di 100 milioni di euro per il 2016, subito dopo l'emanazione del Decreto - Legge 19 giugno 2015, n. 78, con l'emanazione del decreto attuativo del 23 giugno 2015;

b1) sebbene il d.C.P.M. sul FSC 2015 fosse stato formalmente emanato dopo il termine di approvazione dei bilanci, tuttavia, i dati in esso contenuti erano da tempo a disposizione degli enti locali, poiché il Ministero dell'Interno, con vari comunicati, pubblicati sul proprio sito internet, sin dal 23 gennaio 2015 aveva già informato i Comuni circa la distribuzione delle risorse nell'ambito del FSC 2015, proprio per assicurare agli stessi un'adeguata informazione in vista della predisposizione dei bilanci di previsione per il medesimo anno (comunicato del 15 aprile 2015; comunicato del 16 luglio 2015 relativo all'aggiornamento dei dati, resi noti il 15 aprile 2015; comunicato del 25 settembre 2015 relativo all'erogazione del Fondo di Solidarietà comunale 2015; comunicato del 29 settembre 2015; comunicato dell'1 ottobre 2015);

b2) ciò in quanto il raggiungimento dell'Accordo in sede di Conferenza Stato - Città ed autonomie locali aveva cristallizzato i dati e li aveva resi certi perché destinati a successivamente confluire nel d.P.C.M. emanato ai sensi dell'art. 1, comma 380-ter, della Legge 24 dicembre 2014, n. 228;

c) il termine stabilito dall'art. 380-ter primo capoverso, lettera b), della legge n. 228/2012 non aveva natura perentoria, ma unicamente ordinatoria, ovvero sollecitatoria.

2.5. Il Collegio provvederà a scrutinare immediatamente la terza e la prima censura in quanto è convinto che di esse emerga con immediatezza la inaccogliabilità, ed in ultimo esaminerà la seconda doglianza che appare essere il punto centrale della causa.

2.5.1. Quanto alla terza censura afferente la natura del termine stabilito dall'art. 380-ter primo capoverso, lettera b), della legge n. 228/2012, emerge che:

a) il T.a.r. non ha preso decisa posizione espressa sulla natura del detto termine, ma ha reso considerazioni assorbenti, che renderebbero ultroneo soffermarsi *funditus* su tale contestazione;

b) ciò in quanto ha ritenuto illegittimo il d.P.C.M., in quanto tardivamente emesso, anche laddove il termine contenuto nella legge non avesse dovuto considerarsi perentorio;

c) è agevole osservare che:

I) tenuto conto della seconda articolazione della motivazione della sentenza (*“anche a non voler accedere alla tesi della perentorietà del termine fissato dal comma 380-ter in parola – tesi che sembra imporsi, al di là del tenore letterale della norma, in una necessaria lettura costituzionalmente orientata della stessa, come suggerita dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale –”*) se il T.a.r. avesse ritenuto che il termine previsto nella citata disposizione fosse da qualificarsi qual perentorio, avrebbe dovuto dichiarare illegittimo il decreto, sulla scorta di tale (sola) considerazione;

II) non avendo ciò fatto, all'evidenza il T.a.r. non ha ritenuto perentorio detto termine (ed infatti, nella parte iniziale della motivazione si fa riferimento alla circostanza che *“ da tale sfasatura temporale deriva sicuramente l'illegittimità del d.P.C.m..”*).

2.5.2. In teoria, quindi, l'appellante amministrazione non avrebbe alcun reale interesse a sollevare la censura.

2.5.3. Senonchè, la sottile ricostruzione della difesa erariale, ove accolta, sarebbe di per sé idonea a mettere in crisi la intera motivazione della sentenza demolitoria di primo grado, in quanto:

a) effettivamente la sentenza della Corte Costituzionale del 6 giugno 2016, n. 129 (i cui principi sono stati “utilizzati” dal T.a.r. in chiave accoglitiva del ricorso di primo grado) ha censurato una norma in cui non era previsto alcun termine;

b) la vicenda non sarebbe quindi perfettamente sovrapponibile, in punto di fatto, a quella esaminata nell’odierno processo;

c) a questo punto, si dovrebbe ritenere che la sentenza sia illogica, in quanto ha traslato ad un caso diverso (omesso rispetto di un termine non perentorio previsto nella norma di legge) un insegnamento della Corte Costituzionale dettato per un caso dissimile (omessa previsione nella norma di legge “madre” di alcun termine).

2.5.4. Ritiene il Collegio che la censura, seppure abilmente formulata, non sia favorevolmente delibabile, in quanto:

a) a portare all’estremo il ragionamento dell’appellante difesa erariale, dall’affermazione secondo cui il termine contenuto nella norma non era perentorio...e quindi era liberamente “superabile” dall’amministrazione (libera di emanare il decreto senza il rispetto di alcuno sbarramento temporale) dovrebbe discendere il dovere, per questo Collegio di sollevare la questione di legittimità costituzionale della normativa primaria suindicata (nella parte in cui non prevede che il termine ivi previsto sia perentorio) per contrasto con l’art. 119 della Costituzione, sulla scorta delle considerazioni già contenute nella sentenza della Corte Costituzionale del 6 giugno 2016, n. 129: ciò in quanto, all’evidenza, sostenere una tesi secondo la quale, la norma conteneva un termine, ma esso era liberamente e senza limiti disattendibile dall’Amministrazione, comporterebbe una condizione identica a quella “cristallizzata” dal Giudice delle leggi nella sentenza del 6 giugno 2016, n. 129 (*id est*: una prescrizione normativa priva di termine);

- b) ed a monte, ciò avrebbe dovuto essere, teoricamente, la statuizione del T.a.r. ove avesse accolto la tesi della difesa erariale secondo cui, essendo il termine previsto dalla legge meramente ordinatorio, giammai il d.P.C.M. avrebbe potuto essere dichiarato illegittimo per l'omesso rispetto di tale termine;
- c) senonchè, correttamente, il T.a.r. in ossequio al principio a più riprese predicato dalla giurisprudenza (tra le tante Corte Conti reg., -Sicilia- sez. giurisd., 04/07/2005, n. 149, Cassazione civile, sez. I, 28/11/2003, n. 18200, Consiglio di Stato, sez. V, 30/10/1997, n. 1207), anche in questo caso sulla falsariga dei fondamentali insegnamenti della Corte Costituzionale, secondo cui fra più interpretazioni possibili delle norme giuridiche positive, l'interprete deve privilegiare solo quella più conforme alla Costituzione, ha ritenuto che la mancata previsione di una perentorietà del termine, non significasse che comunque l'Amministrazione restasse arbitra di emanare il d.P.C.M. nella data ad essa più comoda;
- d) ma, che il termine scolpito nella legge suddetta andasse correlato con quello cui l'atto emanando è "servente", (*id est*: il termine entro il quale gli enti territoriali, destinatari ultimi delle determinazioni contenute nel d.P.C.M. dovevano approvare i propri bilanci);
- e) ed altrettanto correttamente – ad avviso del Collegio- il T.a.r. ha "misurato" quindi la legittimità del d.P.C.M. alla luce di una lettura della norma primaria nel senso suindicato.

2.5.5. La censura proposta dall'Amministrazione, quindi, va senz'altro disattesa in quanto:

- a) ove il Collegio fosse convinto della tesi della difesa erariale (quella cioè, che ai sensi della prescrizione primaria, trattandosi di un termine ordinatorio, giammai il d.P.C.M. avrebbe potuto essere censurato quanto al momento in cui esso venne emanato), non resterebbe che sospendere il presente giudizio e sollevare la

questione di legittimità costituzionale dell'art. 380-ter primo capoverso, lettera b), della legge n. 228/2012 sulla scorta dell'ordito motivazionale di cui alla decisione della Corte Costituzionale del 6 giugno 2016, n. 129;

b) una volta ritenuto invece, che il termine suddetto, anche se considerato non perentorio ed ordinatorio, comunque andasse correlato ad un incombente (redazione e predisposizione da parte dei comuni dei bilanci), procedere nel senso suindicato implicherebbe un "eccesso di mezzi rispetto allo scopo", in quanto la problematica si sposta nella verifica della legittimità del d.P.C.M. suddetto, tenuto conto della data di emissione, rispetto al "superiore scopo" che esso doveva garantire, anche ai sensi dell'art. 119 della Costituzione (lo si ripete: quello di mettere in condizione i comuni di procedere alla approvazione dei bilanci avendo a disposizione dati certi);

c) a fronte di tale considerazione, la censura va disattesa e, a monte, probabilmente difettava l'interesse a proporla in capo alla difesa erariale.

3. Quanto sinora esposto, consente di esaminare immediatamente la prima censura proposta dalla difesa erariale.

3.1. Per quanto si è sin qui cercato di chiarire, è condivisibile che la legittimità del d.P.C.M. con riferimento alla data di emissione dello stesso, vada "misurata" in relazione all'interesse azionato dall'ente territoriale comune e, quindi alla possibilità per questo di essere posto in condizione di predisporre il proprio bilanci, avendo la certezza di quali fossero le risorse disponibili.

3.2. Il Collegio, ritiene quindi che la censura prospettata dalla difesa erariale – sulla scorta della circostanza che i termini per la predisposizione dei bilanci fossero stati a più riprese prorogati con legge primaria - sia certamente ammissibile e rientri appieno nel "fuoco" delle questioni da scrutinare: le deduzioni prospettate dalla parte appellata, secondo cui lo slittamento del termine di predisposizione dei bilanci sarebbe conseguenza della omessa tempestiva adozione del d.P.C.M. in

questione, rivestono valenza “storica”, ma non conducono –isolatamente considerate- né alla inammissibilità della censura, né al giudizio di infondatezza della medesima.

3.3. La non accoglibilità della doglianza, invece, discende da una considerazione “cronologica” di maggior pregnanza, che è la seguente: tenuto conto che nell’anno di riferimento, il d.P.C.M. in oggetto doveva essere emanato entro il termine del 31.12.2014, e preso atto della evidenza che ciò non era invece accaduto, il termine di predisposizione dei bilanci comunali venne effettivamente a più riprese spostato in avanti (il dato non è controverso) sino a coincidere (per i comuni italiani non siciliani, in quanto per questi ultimi venne accordata una ulteriore proroga) con la data del 30 luglio 2015.

3.4. Ora, si può anche dare atto di tale sforzo di coordinamento al Legislatore, ma è evidente che, tenendo conto che alla data ultima del 30 luglio 2015 (in cui i comuni avrebbero dovuto necessariamente predisporre i bilanci di previsione) il d.P.C.M. non era stato emesso, appare evidente il vizio del medesimo, ed il *vulnus* rappresentato dall’essere stato emesso in una data successiva rispetto a quella (predisposizione dei bilanci) in cui i comuni avrebbero dovuto conoscere le proprie rispettive dotazioni al fine di conoscere di quali risorse disponessero; per tale via, risulta essere stata consumata la lesione alla prescrizione primaria di cui all’art. 119 della Costituzione (ed ai corollari di tale disposizione siccome sintetizzati nelle decisioni della Corte Costituzionale in precedenza richiamate): si può concordare sulla circostanza che la sfasatura temporale sia meno ampia rispetto a quella affermata dal T.a.r. (che non ha fatto esplicito riferimento ai provvedimenti legislativi che avevano via via prorogato il termine di predisposizione dei bilanci di previsione comunali) ma essa v’è certamente, il che impone la reiezione della doglianza.

4. A questo punto, resta da scrutinare la seconda censura, in ordine alla quale il Collegio ha già fatto presente il proprio convincimento secondo cui essa rivesta portata centrale.

4.1. La tesi dell'appellante amministrazione, è chiara e semplice, ed ha matrice sostanzialistica: nessuna lesione alle prerogative della finanza locale era ravvisabile a cagione dello slittamento della data di emissione del d.P.C.M. ad un momento successivo al termine ultimo per la predisposizione dei bilanci, in quanto:

a) il d.P.C.M. era "riproduttivo" dei dati emersi in una fase precedente (Accordo della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 31 marzo 2015): i dati suddetti relativi alla ripartizione del Fondo 2015 dovevano essere unicamente formalizzati nel d.P.C.M., ma non erano da quest'ultimo modificabili, mentre i dati sulla ripartizione dell'ulteriore riduzione di 100 milioni di euro si erano resi disponibili per il 2016, subito dopo l'emanazione del Decreto - Legge 19 giugno 2015, n. 78, con l'emanazione del decreto attuativo del 23 giugno 2015;

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

4.2. Il Collegio è ben consapevole della circostanza che per ragioni di economia dei mezzi dell'azione amministrativa e di conservazione dei valori giuridici, è possibile la sanatoria (o convalida) di atti amministrativi affetti da vizi non afferenti al loro contenuto sostanziale: il risalente principio di matrice giurisprudenziale ha trovato da ultimo riscontro normativo nell'art. 21, *nonies*, comma 2, della legge n. 241/1990, quale introdotto dalla legge n. 15/2005, che espressamente consente la convalida del provvedimento annullabile "sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole": ritiene però che tali considerazioni non

siano meritevoli di favorevole delibazione e non conducano al “superamento” della statuizione demolitoria contenuta nella pronuncia impugnata per più ragioni: è rilevante in proposito, anzitutto, la acuta obiezione della parte appellata, che sottolinea come la tesi della difesa erariale ove accolta, implicherebbe la sostanziale “inutilità” del d.P.C.M., che invece, secondo il dettato normativo primario costituisce l’atto conclusivo del procedimento: correttamente, le parti appellate retoricamente si chiedono perché, a questo punto, se fosse corretta la tesi della difesa erariale, il Legislatore avrebbe sentito l’esigenza di prevedere il medesimo quale atto conclusivo; tale interrogativo, poi, ne sottende un altro: si chiedono, infatti, i comuni appellati se, a fronte della mancata emissione dell’atto conclusivo del procedimento (il d.P.C.M., appunto), sarebbe stato precluso alle Amministrazioni centrali - ove, per avventura, fosse emerso che i dati cristallizzati nell’Accordo della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 31 marzo 2015 fossero errati -, di riconvocare la Conferenza, al fine di emendarli. La risposta sembra negativa ed in presenza di una simile situazione di oggettiva incertezza le amministrazioni locali non avrebbero potuto – seguendo canoni di elementare prudenza - provvedere a predisporre i bilanci senza un’assoluta sicurezza in ordine alle previsioni di spesa su cui questi si fondavano (discendente, all’evidenza, dal dato ufficiale concernente le risorse di cui potevano disporre, ed in forza delle quali graduare i propri impegni, sulla scorta di valutazioni di urgenza, indifferibilità, utilità, che costituiscono il *proprium* dell’autonomia “politica” dell’ Ente locale); sempre ragionando ipoteticamente, deve escludersi che, laddove un comune avesse impugnato l’esito dell’Accordo della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 31 marzo 2015, ovvero anche i comunicati che via via venivano pubblicati sul sito internet del Ministero dell’Interno, un eventuale gravame potesse essere reputato ammissibile, venendo in considerazione atti non immediatamente lesivi, in quanto non conclusivi del procedimento;

b2) del pari incontestato è rimasto il rilievo della parte appellata secondo cui l'accordo raggiunto in Conferenza riguardasse "criteri" e non specifiche cifre, di guisa che a queste ultime si sarebbe potuti giungere soltanto attraverso complessi calcoli;

c) più radicalmente, osserva poi il Collegio che la difesa erariale attribuisce un effetto di "certezza" alle informazioni rese dal Ministero dell'Interno, con vari comunicati, pubblicati sul proprio sito internet, sin dal 23 gennaio 2015, che non è tale sinanco sotto il profilo della conoscenza in capo ai destinatari;

d) come è noto, per condivisibile giurisprudenza (si veda T.A.R. Firenze, -Toscana-, sez. I, 26/10/2015, n. 1422; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 08/05/2017, n. 5470 ed arg ai sensi di Cons. St., sez. VI, 7 luglio 2015 n. 4642) *"in assenza di una specifica disposizione di legge che disponga altrimenti, la mera pubblicazione di un provvedimento su di un sito telematico dell'Amministrazione non è idonea a far decorrere i termini per l'impugnazione dell'atto, in quanto l'inserimento su un sito Internet dei provvedimenti amministrativi non è elevato dalla legge — con una disposizione di carattere generale — a strumento diretto a comportare la legale conoscenza degli stessi, per cui la pubblicazione degli atti secondo detta modalità ha solo rilievo di pubblicità — notizia"*;

e) talvolta, la legge primaria ha previsto (si veda esemplificativamente l'art. 1, comma 361, della legge 24 dicembre 2007, n. 244: *"per analoghe esigenze di economicità e di speditezza dell'azione amministrativa, la pubblicazione dei provvedimenti dei direttori di agenzie fiscali, nonché del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sui rispettivi siti internet tiene luogo della pubblicazione dei medesimi documenti, nella Gazzetta Ufficiale, nei casi in cui questa sia prevista da altre disposizioni di legge. I siti internet delle agenzie fiscali devono essere strutturati al fine di consentire la ricerca, la consultazione, l'estrazione e l'utilizzazione di tutti i documenti ivi pubblicati"*) che la pubblicità sul sito internet possa avere un effetto equipollente alla pubblicazione;

f) ma ciò, all'evidenza, costituisce eccezione alla regola generale, dalla quale esce rafforzato il principio generale: la pubblicazione sul sito internet dei comunicati non integra né conoscenza legale, né vale comunque ad integrare alcuna presunzione di conoscenza; sebbene integri argomento logicamente aggiuntivo va poi osservato che peraltro neppure l'accordo raggiunto in Conferenza Unificata faccia alcun riferimento a detti comunicati quale mezzo di conoscenza in capo ai comuni dei dati - certi - che avrebbero consentito loro di predisporre i bilanci e che soltanto l'ultimo di detti comunicati si autodefinisca qual "definitivo";

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

5. A questo punto, sembra al Collegio che la reiezione dell'appello si imponga, con conseguente assorbimento delle riproposte censure già prospettate in primo grado, e non esaminate dal T.a.r., dovendosi ribadire la condivisibilità della tesi affermata in primo grado secondo la quale l'intervenuta adozione del d.P.C.M. ad esercizio finanziario avanzato e successivamente al termine ultimo fissato per legge per la predisposizione del bilancio determini una sicura lesione dell'autonomia finanziaria

dei comuni, come disegnata dall'art. 119 della Costituzione, alla quale è connaturato il principio di certezza delle risorse disponibili.

La conferma, sul punto, della impugnata decisione esaurisce l'interesse della parte originaria ricorrente ed implica la improcedibilità delle censure (anche di legittimità costituzionale) prospettate dai comuni cointeressati rispetto agli originari ricorrenti, intimati in primo grado ed "intervvenuti" (nei termini prima chiariti) nell'odierno grado di giudizio.

Deve essere infine precisato, – sebbene la sentenza impugnata non si sia in alcun modo diffusa sul punto - che l'annullamento del d.P.C.M. impugnato, avendo il decreto natura di atto amministrativo generale con struttura scindibile, produce effetti *erga omnes*, ma, secondo i consolidati principi processuali amministrativi, ciò avviene in proporzione e nei limiti dell'interesse azionato con il ricorso ed unicamente con riferimento alla posizione delle parti originarie ricorrenti, che è certamente scindibile da quelle degli altri comuni: discende da ciò che, stante la immodificabilità dello stanziamento complessivo contenuto nel Fondo predetto, dall'annullamento del medesimo per quanto di ragione discende la restituzione delle riduzioni non dovute nei confronti delle parti originarie ricorrenti, da operarsi solo entro i predetti limiti, e da effettuarsi nell'ambito del fondo con corrispondente riduzione di altri capitoli o, se del caso, con proporzionale riduzione dei versamenti ai comuni che presentano saldi attivi.

6. Quanto alle spese processuali del grado, esse devono essere all'evidenza compensate tra le parti, stante la rilevante complessità e parziale novità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, con assorbimento di ogni altra censura.

Spese processuali del grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Troiano, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere, Estensore

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabio Taormina

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO