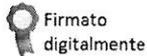


Publicato il 20/05/2020



N. 05357/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 08322/2018 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 8322 del 2018, proposto da

Comune di Villapiana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Jorio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Parioli, 72;

***contro***

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Conferenza Stato Citta Autonomie Locali, Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard, non costituita in giudizio;

***nei confronti***

Comune di Atri, Comune di Boscotrecase non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

- del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 83 del 10 aprile 2018 Suppl. Ordinario n. 17, recante “Fondo di solidarietà comunale. Definizione ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2018.” (doc. n. 1)

e per quanto occorrer possa:

- del Comunicato del 7 maggio 2018 del Ministero dell'Interno relativo all'erogazione dell'acconto del Fondo di Solidarietà Comunale pari al 66 per cento dell'importo spettante;

e di tutti gli atti ad esso presupposti tra i quali

- il Comunicato del 30 Novembre 2017 del Ministero dell'Interno relativo ai Dati provvisori relativi al Fondo di solidarietà comunale (FSC) per l'anno 2018;

- la nota metodologica del 23 novembre 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e concernente rispettivamente le modalità di alimentazione e riparto del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2018;

- l'Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali il 23 novembre 2017, ai sensi del comma 451 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016;

- il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 16 novembre 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 280 del 30 novembre 2017 – Suppl. Ordinario n. 56, concernente “Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e alla stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario”;

- la Nota metodologica di neutralizzazione della componente rifiuti del calcolo del fondo di solidarietà comunale 2018 della Commissione tecnica per i fabbisogni standard approvata nella seduta del 7 novembre 2017;

- il Parere favorevole con osservazioni della V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera del 19 ottobre 2017;

- il Parere favorevole con osservazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 18 ottobre 2017;

- il Parere favorevole con osservazioni della 5<sup>a</sup> Commissione Bilancio del Senato in data 18 ottobre 2017;
- la Nota metodologica della Commissione tecnica per i fabbisogni standard concernente la “Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni” approvata nella seduta del 13 settembre 2017;
- l'Intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 25 luglio 2017, ai sensi dell'art. 43, comma 5-quater, del decreto-legge n. 133 del 2014, sullo schema di decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze concernente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario;
- il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 maggio 2017 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 144 del 23 giugno 2017 – Suppl. Ordinario n. 32, concernente “Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2017”;
- la nota metodologica del 19 gennaio 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e concernente rispettivamente le modalità di determinazione e alimentazione del Fondo di Solidarietà Comunale per i comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna per l'anno 2017;
- l'Accordo sancito nella Conferenza Stato-città e autonomie locali del 19 gennaio 2017 ai sensi del comma 451 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 sul FSC 2017;
- il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 novembre 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 267 del 15 novembre 2016, concernente la “Adozione della stima delle capacità fiscali 2017 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del tax gap nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento”;
- l'Intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 20 ottobre 2016 ai sensi dell'art. 43, comma 5-quater, del decreto-legge n. 133 del 2014;

- la Nota metodologica della Commissione tecnica per i fabbisogni standard concernente la “Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni” approvata nella seduta del 13 settembre 2016;
- il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 maggio 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 134 del 10 giugno 2016 - Suppl. Ordinario n. 18, recante “Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2016;
- il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 13 maggio 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 119 del 23 maggio 2016, concernente “Integrazione al decreto 11 marzo 2015 e alla nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario”;
- il comunicato del 30 marzo 2016 del Ministero dell'Interno delle cifre spettanti, in modo analitico, ai Comuni sul Fondo di solidarietà comunale;
- la Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze alle Camere del 13 maggio 2016 in ordine allo schema di decreto ministeriale recante Adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, nella quale sono state espresse, ai sensi del comma 5-quater dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 2014 le ragioni per le quali il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha inteso conformarsi solo in parte ai pareri della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato;
- il Parere di nulla osta della 5<sup>a</sup> Commissione Bilancio del Senato in data 27 aprile 2016;
- il Parere favorevole con osservazioni della V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera del 20 aprile 2016;

- il Parere favorevole condizionato e con osservazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 7 aprile 2016;
- l'Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali il 24 marzo 2016, ai sensi della lettera b) del comma 380-ter dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012;
- le due note metodologiche del 23 marzo 2016 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e concernenti rispettivamente le modalità di alimentazione a riparto del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2016 ed il riparto dell'incremento di 3.767,45 milioni di euro della dotazione del Fondo in argomento, ai sensi del comma 380-sexies dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012;
- l'Intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 18 febbraio 2016, ai sensi dell'art. 43, comma 5-quater, del decreto-legge n. 133 del 2014, sullo schema di decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze concernente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario;
- il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2015 che ha determinato per l'anno 2015 gli importi complessivi, le modalità di alimentazione e i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna;
- il Decreto del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2015, concernente la “Determinazione degli importi della maggiore riduzione del Fondo di solidarietà comunale 2015, per complessivi 100 milioni di euro, per i comuni ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario e della regione Siciliana e della regione Sardegna, in applicazione dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78”;
- l'Accordo sancito nella Conferenza Stato-città e autonomie locali del 31 marzo 2015 sul FSC 2015;
- il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2015,

mediante il quale è stata adottata la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 68 del 23 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 13;

- il Decreto del Ministro dell'Interno del 26 febbraio 2015, che ha provveduto alla determinazione del riparto del contributo alla finanza pubblica a carico dei Comuni, pari complessivamente a 563,4 milioni di euro, per l'anno 2015, ai sensi dell'art. 47, comma 8, d.l. n. 66/2014, con contestuale riduzione in egual misura del Fondo di solidarietà comunale relativo all'anno 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 56 del 9 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 8;

- il Parere favorevole della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sullo schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario, reso in data 25 febbraio 2015;

- l'Intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 16 dicembre 2014 sullo schema di decreto ministeriale recante "Adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario";

- il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'1 dicembre 2014 che ha determinato per l'anno 2014 gli importi complessivi, le modalità di alimentazione e i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della

Regione Sardegna;

- la Nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 7 marzo 2015 concernente la proposta delle modalità di riparto del FSC 2015;

- il Decreto del Ministro dell'Interno del 3 marzo 2014, recante "Determinazione degli importi delle riduzioni del Fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2014, per complessivi 2.500 milioni di euro, per i comuni ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana e della Regione Sardegna, in applicazione

dell'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135", comunicato sul sito del Ministero il 14 luglio 2014 e sulla Gazzetta Ufficiale Sezione Generale n. 164 del 17.07.2014;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Relatore nell'udienza del giorno 6 maggio 2020 la dott.ssa Roberta Ravasio in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella l. n. 24/2020;

Premesso che parte ricorrente deduce, nell'ambito dei motivi di ricorso, che il Fondo di Solidarietà Comunale sarebbe alimentato esclusivamente o in maniera assolutamente prevalente con fondi di provenienza dagli stessi Comuni, difettando un significativo apporto di finanze statali, atteggiandosi come mezzo di perequazione di natura essenzialmente "orizzontale", e dunque, con una struttura incompatibile con l'art. 119, comma 3, cost.;

Rilevato che, ai fini del decidere, anche in ordine alle questioni di costituzionalità prospettate, è necessario acquisire dalla Ragioneria Generale dello Stato, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nonché dal Ministero dell'Interno, ciascuno per quanto di competenza, una sintetica relazione che dia risposta ai quesiti di seguito enumerati, onde stabilire con certezza come sia stato alimentato il Fondo di Solidarietà Comunale per l'anno 2018 e come esso debba essere alimentato "a regime":

- 1) se l'implemento di 1.833,5 milioni di euro, previsto dall'art. 1, comma 380, lett. c) L. n. 228/2012, a tenore del quale "la dotazione del Fondo di solidarietà comunale di cui alla lettera b) e' incrementata della somma di 1.833,5 milioni di

euro milioni di euro per l'anno 2013”, sia a carico dei Comuni o sia a carico dello Stato e, in tale ultimo caso, su quale capitolo di bilancio è a valere la relativa somma;

2) se sia posta a carico dello Stato (e, in caso affermativo, su quale capitolo di bilancio è a valere la relativa somma) la differenza tra la dotazione complessiva del Fondo e la quota di imposta municipale propria dei Comuni, oggetto di versamento a favore del bilancio dello Stato (differenza pari a 1.929,2 milioni di euro per l'anno 2014, 1.829,1 milioni di euro per l'anno 2015, e 3.778,3 milioni di euro per gli anni 2016 e seguenti), prevista dall'art. 1, comma 380 ter, L. 228/2012, laddove quantifica la dotazione del Fondo di Solidarietà Comunale in 6.647,1 milioni di euro per l'anno 2014, e in 6.547,1 milioni di euro per l'anno 2015 e successivi, “comprensivi di 943 milioni di euro quale quota del gettito di cui alla lettera f) del comma 380” e specifica che l'alimentazione di detto Fondo “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”;

3) se la riduzione prevista sempre dall'art. 1, comma 380 ter - laddove stabilisce che “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” - vada ad alleggerire l'apporto dei Comuni (che pertanto da 2.768,8 milioni di euro annui sarebbe ridotto a 819,7 milioni di euro annui) o se, al contrario, alleggerisca solo l'eventuale apporto a carico dello Stato ovvero, infine, se incida in maniera indistinta sulla complessiva entità del Fondo;

4) se sia a carico dello Stato (e, in caso affermativo, su quale capitolo di bilancio è a valere la relativa somma) l'ulteriore implemento del Fondo previsto dall'art. 1, comma 380 ter, al secondo alinea, laddove stabilisce che "A decorrere dall'anno 2016 la dotazione del Fondo di solidarietà comunale di cui al primo periodo è incrementata di 3.767,45 milioni di euro" e se i suddetti 3.767,45 milioni di euro siano compresi nella dotazione complessiva del Fondo, indicata per gli anni 2016 e seguenti (pari a 6.547,1 milioni di euro annui), o se, al contrario si aggiungano alla predetta dotazione complessiva, per essere utilizzati unicamente per le finalità indicate all'art. 1, comma 380 sexies, ovvero sulla base del gettito effettivo di IMU e TASI;

5) quale sia nel bilancio dello Stato, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, il capitolo identificativo del Fondo di Solidarietà Comunale, cioè il capitolo a favore del quale confluisce la quota IMU di spettanza propria dei Comuni, destinata ad alimentare il predetto Fondo;

6) quale sia l'ammontare complessivo delle somme confluite nel capitolo di bilancio di cui al precedente n. 5, per la dotazione del Fondo di Solidarietà Comunale dell'anno 2018, rappresentate dalla quota dell'IMU di spettanza propria dei Comuni: si indichi distintamente la quota di IMU dei Comuni, di cui all'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e l'ulteriore quota dell'IMU derivante dalla regolazione dei rapporti finanziari connessi con la metodologia di riparto tra i comuni interessati del Fondo stesso;

7) quale sia l'ammontare complessivo degli eventuali fondi provenienti dallo Stato che siano confluiti nel Fondo di Solidarietà Comunale per l'anno 2018. Si indichi, in particolare, se la quota di cui all'art. 1, comma 380-ter, lettera a), secondo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, pari a 3.767.450 milioni di euro, sia effettivamente confluita sul capitolo del bilancio dello Stato, stato di previsione del Ministero dell'Interno, che identifica il Fondo di Solidarietà Comunale, specificando in tal caso a carico di quale diverso capitolo del bilancio dello Stato

sia stato posto tale trasferimento; qualora la quota di 3.767,45 milioni di euro non risulti effettivamente confluita nel capitolo identificativo del Fondo di Solidarietà Comunale se ne specifichi la ragione, in particolare se essa risieda nei tagli disposti in base all'art. 14, comma 2 del D.L. n. 78/2010, all'art. 28, comma 2 del D.L. n. 201/2011, all'art. 16, comma 6 del D.L. n. 95/2012, all'art. 48, commi 8 e segg. del D.L. n. 66/2014, e dell'art. 1, comma 435, della L. n. 190/2014;

8) quale sia l'ammontare complessivo delle somme confluite nel Fondo di Solidarietà Comunale, anno 2018, che sono state erogate in favore dei Comuni per le finalità indicate all'art. 1, comma 449, della L. n. 232/2016, lett. c) e lett. d), d-bis) e d-ter), indicando distintamente gli importi per le varie tipologie di interventi;

9) quale sia l'ammontare complessivo delle somme confluite nel Fondo di Solidarietà Comunale, anno 2018, che sono state effettivamente erogate ai Comuni per le finalità di cui all'art. 1, comma 449, della L. n. 232/2016, lett. a), b), d-quater), indicando distintamente gli importi per le tre tipologie di interventi;

10) se i Comuni abbiano ricevuto, oltre alle erogazioni poste a carico del Fondo di Solidarietà Comunale, anche altri trasferimenti erariali: in caso di risposta positiva si indichino le norme che hanno consentito i suddetti trasferimenti, ed i capitoli del bilancio dello Stato, stato previsionale delle uscite, a carico dei quali è stato previsto il relativo stanziamento;

11) gli estremi dei decreti di variazione dei capitoli del bilancio dello Stato che hanno, eventualmente, consentito di implementare il Fondo di Solidarietà Comunale con fondi di provenienza statale, indicando specificamente i capitoli del bilancio interessati da tali variazioni;

Rilevato inoltre che:

- la dotazione del Fondo di Solidarietà Comunale è stata esplicitamente ridotta: a) a partire dall'anno 2015, di 1.200 milioni di euro annui, ad opera dell'art. 1, comma 435, della L. n. 190/2014; b) a partire dall'anno 2015 e fino all'anno 2018, di 563,4 milioni di euro annui, ai sensi dell'art. 47, comma 8, del D.L. n. 66/2014, convertito

nella L. n. 89/2014 e che risultano ancora vigenti alcune norme che hanno posto a carico dei Comuni vari contributi alla finanza pubblica;

Considerato che è necessario che l'amministrazione chiarisca, in aggiunta a quanto precede:

12) se per l'anno 2018 la dotazione effettiva e totale del Fondo era di 6.547,1 milioni di euro (come si afferma all'art. 1, comma 380 ter, della L. n. 228/2012) ovvero di 4.783,7 milioni di euro ( $6.547,1 - 1.763,4$  milioni di euro =) e se, per gli anni successivi al 2018, tale dotazione complessiva sia pari a euro 6.547,1 milioni di euro ovvero 5.347,1 milioni di euro ( $6.547,1 - 1.200$  milioni di euro), nonché se le perduranti riduzioni dei trasferimenti erariali trovino applicazione anche dopo l'istituzione del Fondo di Solidarietà Comunale, e, in tal caso, se incidano sulla dotazione del Fondo di Solidarietà Comunale o se, invece, incidano su ulteriori trasferimenti erariali (indicando quali);

Ravvisata la necessità, al fine di conseguire un chiaro quadro complessivo, che la Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dell'Interno, ciascuno per quanto di competenza, rispondano a tutti i quesiti che precedono anche con riferimento al Fondo di Solidarietà Comunale relativo agli anni 2016, 2017, 2019 e 2020;

Ritenuto di assegnare il termine di 60 giorni dal ricevimento della comunicazione della presente ordinanza, per provvedere al deposito, presso la Segreteria della Sezione, delle relazioni richieste, da riversare in atti in formato digitale e su supporto informatico;

Ritenuto, infine, di fissare, per l'ulteriore trattazione, l'udienza pubblica del 27 gennaio 2021;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Prima, dispone l'incombente istruttorio di cui in motivazione.

Fissa, per l'ulteriore trattazione, l'udienza pubblica del 27 gennaio 2021.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2020, celebrata in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18; convertito nella l. n. 24/2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Roberta Ravasio**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Savo Amodio**

**IL SEGRETARIO**