

Numero 01151/2021 e data 05/07/2021 Spedizione



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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 21 aprile 2021

NUMERO AFFARE 00037/2020

OGGETTO:

Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dal Comune di Villapiana contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'interno, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, e nei confronti del Comune di Atri, per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento maturatosi *per silentium* per effetto della previsione contenuta nell'art. 1, comma 921, della legge n. 145/2018, che ha confermato per l'anno 2019 il riparto del Fondo di solidarietà comunale di cui all'art. 1, comma 380, lett. b), della legge n. 228/2012, approvato per l'anno 2018 con d.P.C.M. del 7 marzo 2018, nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente e consequenziale.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 43964 in data 23 dicembre 2019, con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'istanza cautelare proposta con l'affare consultivo in oggetto;

visto il parere sospensivo n. 631/2020, reso dalla Sezione nell'adunanza del 25 marzo 2020;

vista, da ultimo, la relazione istruttoria in data 12 gennaio 2021, trasmessa con nota n. 6380 del 18 febbraio 2021;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giancarlo Carmelo Pezzuto:

Premesso:

L'ente locale in epigrafe ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica chiedendo l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento maturatosi *per silentium* per effetto della previsione contenuta nell'art. 1, comma 921, della legge n. 145/2018, che ha confermato per l'anno 2019 il riparto del Fondo di solidarietà comunale di cui all'art. 1, comma 380, lett. b), della legge n. 228/2012, approvato per l'anno 2018 con d.P.C.M. del 7 marzo 2018, nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente e consequenziale.

Il Comune ricorrente lamenta di essere stato “fortemente ed indebitamente penalizzato dal d.P.C.M. del 7 marzo 2018, recante ‘Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione risorse spettanti per l'anno 2018’ pubblicato sulla G.U. del 10.4.2018”, dal momento che: presenta un significativo saldo negativo, al netto del ristoro derivante dalla soppressione di IMU e TASI sull'abitazione

principale, tra gli importi versati al Fondo di solidarietà comunale 2018 (FSC) e quelli ricevuti dal Fondo medesimo; la determinazione della ripartizione delle risorse avrebbe seguito criteri asseritamente errati, anche perché frutto nel tempo di “tagli” progressivi e di continui cambiamenti nei meccanismi di perequazione e nelle basi imponibili; essendo stati confermati i criteri di riparto dell’anno 2018, anche per il 2019 perdurerebbe la penalizzazione subita dal Comune, che avrebbe asseritamente “potuto conoscere le risorse spettanti solo dopo il decorso del termine previsto per l’approvazione del bilancio preventivo”.

Ricostruita l’evoluzione delle diverse disposizioni normative succedutesi nel tempo nella peculiare materia, parte ricorrente premette che il d.P.C.M. relativo alla definizione dei criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale per il 2018 è stato adottato in data 7 marzo 2018, con diversi mesi di ritardo rispetto a quanto stabilito dall’art. 1, comma 451, della legge n. 232/2016, a mente del quale detto decreto deve essere emanato entro il 31 ottobre dell’anno precedente a quello di riferimento previo “accordo” in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (accordo nel caso di specie intervenuto solo in data 23 novembre 2017), e comunque entro il medesimo termine anche nel caso in cui detto accordo non venga raggiunto.

Anche con riferimento all’anno 2019 il riparto del fondo sarebbe intervenuto con “analogo ritardo”, trovando in questo caso legittimazione nella legge n. 145/2018, che all’art. 1, comma 921, innanzi ricordato, ha confermato l’applicazione per detta annualità del meccanismo utilizzato per il 2018.

Con il gravame vengono dedotti, in estrema sintesi, i seguenti motivi di doglianza:

I. “violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost.; dell’art. 1, comma 451, della l. n. 232/2016; degli artt. 149, comma 2, 151 e 162 del d.lgs. n. 267/2000; dell’art. 1 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità, del buon andamento della Pubblica amministrazione, disparità di trattamento e carenza di istruttoria. In subordine, illegittimità in via derivata in ragione della incostituzionalità dell’art. 1, comma 380, lett. b), della l. n. 228/2012 per violazione degli artt. 3, 97 e 119, III comma, Cost.”: anche alla luce dell’orientamento giurisprudenziale formatosi con riferimento ad analoghi ricorsi giurisdizionali proposti in relazione alla ripartizione del Fondo relativa al 2015 (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenze gemelle n. 2200/2018, n. 2201/2018 e n. 2203/2018), il riparto previsto per l’anno 2019 sarebbe illegittimo in quanto determinato, sia pure con norma primaria, oltre il termine all’uopo stabilito dalla legge e senza che venisse emanato il previsto d.P.C.M.; l’effetto concreto sull’annualità 2019 per i singoli Comuni dei tagli pluriennali praticati sul FSC sarebbe così stato reso ufficialmente noto soltanto il 31 dicembre 2018, con l’approvazione della legge n. 145/2018; ciò violerebbe il principio dell’autonomia finanziaria sancito dall’art. 119 Cost., fondato sulla “certezza delle risorse disponibili” garantita dall’art. 149, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 e implicitamente dagli artt. 151 e 162 TUEL.; in subordine, viene sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 380, lett. b), della legge n. 228/2012 per violazione degli artt. 3, 97 e 119, comma 3, Cost. nella parte in cui il Fondo in questione si

struttura come un “fondo perequativo orizzontale”, in quanto alimentato con una quota dell’imposta municipale propria, “senza prevedere alcuna considerazione dell’effetto distorsivo, per cui il Comune ricorrente, come conseguenza del carattere orizzontale del FSC, subisce una doppia decurtazione delle risorse relative all’IMU riscossa sul proprio territorio; ovvero contribuisce non solo con la quota standard ad alimentare il FSC, ma anche con la successiva decurtazione in sede di riparto del FSC medesimo”;

II. “illegittimità in via derivata in ragione della illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 380, lett. f), della legge n. 228/2012 per violazione dell’art. 119 Cost.”: il provvedimento avverso sarebbe illegittimo anche in via derivata in ragione dell’asserita illegittimità – per la quale viene chiesta la rimessione di questione di legittimità alla Corte costituzionale – dell’art. 1, comma 380, lett. f), della legge n. 228/2012, a mente del quale è riservato allo Stato il gettito IMU sugli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, dal momento che l’art. 119 Cost. stabilisce che gli enti territoriali partecipino ai tributi erariali, ma non che lo Stato compartecipi ad un tributo locale, altrimenti generandosi “un federalismo fiscale al contrario”.

Con il parere sospensivo indicato in epigrafe, nelle more della doverosa istruttoria di merito, la Sezione ha respinto l’istanza cautelare, ritenendo che nel caso di specie non sussistessero i necessari presupposti avuto principalmente riguardo all’invocato danno grave ed irreparabile, anche in considerazione del fatto che le risorse relative al FSC per il 2019 risultavano essere state già erogate agli enti locali.

Nella circostanza il Ministero dell'economia e delle finanze è stato anche invitato a produrre con la massima urgenza la prevista relazione istruttoria, ora trasmessa a questo Consiglio con la nota indicata in epigrafe.

Il Dicastero, ricostruita analiticamente l'evoluzione nel tempo della invero articolata disciplina normativa di riferimento, confuta le censure di parte ricorrente e conclude per il rigetto, evidenziando come, con riferimento alla distribuzione del FSC per il 2019, oggetto della controversia, la legge n. 145/2018 discenda direttamente dall'Accordo del 29 novembre 2018 raggiunto in sede di Conferenza Stato – città ed autonomie locali, che peraltro, secondo quanto riferito, ha recepito una specifica richiesta dell'ANCI (Associazione nazionale Comuni italiani). Già da tale data, quindi, secondo l'Amministrazione i Comuni erano a conoscenza del fatto che si sarebbero applicati per il 2019 i medesimi criteri di ripartizione del FSC 2018.

In sintesi, il Ministero sostiene che le pronunce del giudice amministrativo evocate dal ricorrente e riferite alla peculiare vicenda della ripartizione del FSC per il 2015 non sarebbero pertinenti con riferimento alla presente controversia, sia in ragione dell'evoluzione della disciplina di riferimento nel frattempo intervenuta, sia in considerazione del fatto che per il 2019 il termine per la redazione del bilancio di previsione era stato fissato al 31 marzo dello stesso anno, di talché con riferimento a detta annualità la conoscenza della ripartizione del Fondo al 31 dicembre 2018 non avrebbe in realtà prodotto gli effetti lamentati nel gravame; né il termine per l'emanazione del d.P.C.M. di ripartizione, anche sulla scorta degli orientamenti giurisprudenziali formati al riguardo, potrebbe essere

considerato perentorio, non essendo qualificato come tale dalla relativa normativa primaria; sostiene ancora il Ministero, con riferimento all'entità degli stanziamenti, che l'attuazione della legge n. 42/2009 deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita e che, pertanto, la misura dell'alimentazione del fondo perequativo a carico della fiscalità generale dipende dalle scelte, temporalmente limitate, adottate in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, come confermato dalle misure di revisione della spesa introdotte dal legislatore a partire dal 2010; e ciò tenuto anche conto che le manovre che hanno inciso sull'autonomia finanziaria dei Comuni sono state attuate in ragione della grave crisi che ha investito il Paese a partire dal 2011 e degli eventi di natura calamitosa occorsi nell'ultimo decennio.

Il Ministero eccepisce poi l'inammissibilità della seconda doglianza, sostenendo che il riparto del FSC, diversamente da quanto lamentato dal Comune ricorrente, non viene effettuato in applicazione dell'art. 1, comma 380, lett. f), della legge n. 228/2012, che non incide neanche in via derivata sulla disciplina che regola le modalità, per l'appunto, di riparto del Fondo in argomento.

Considerato:

Considerata l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del secondo motivo proposta dall'Amministrazione, il Collegio ritiene di invertire l'ordine di analisi delle censure dedotte con il gravame.

Ebbene, detta eccezione è fondata.

Come correttamente rilevato dal Ministero, la censura non è pertinente all'oggetto della controversia, dal momento che l'avversata

disposizione contenuta nell'art. 1, comma 380, lett. f), della legge n. 228/2012, indipendentemente dal fatto che sia suscettibile di incidere sui bilanci degli enti locali, si riferisce alla ripartizione del gettito dell'imposta municipale sugli immobili, riservandone come lo stesso ente ricorrente evidenzia una quota allo Stato, ma non dispone, a ben vedere, in ordine alle modalità, ai meccanismi ed alla tempistica con cui è stato ripartito il fondo di solidarietà comunale per l'esercizio 2019, ciò che costituisce oggetto del presente gravame.

Detta doglianza si appalesa, dunque, inammissibile dal momento che la lesione che l'ente locale ricorrente lamenta non costituisce effetto immediato e diretto dei provvedimenti avversati.

Peraltro, la previsione della compartecipazione da parte dei Comuni alla dotazione del FSC mediante una quota dell'IMU di spettanza degli enti locali trova il proprio fondamento nell'art. 1, commi 448, della legge n. 232/2016, laddove nei successivi commi 450 e 450-*bis* si prevede un meccanismo correttivo per il caso in cui venga a determinarsi tra i diversi esercizi finanziari una variazione delle risorse di riferimento superiore a determinate soglie.

Ciò posto e venendo quindi al primo motivo, giova preliminarmente ricordare che, a mente dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., la perequazione delle risorse finanziarie rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato e che il successivo art. 119 Cost. prevede al comma 1 che i Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni “concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”, stabilendo ai successivi commi 3, 4 e 5 che “la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”, che “le

risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” e che “lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

In applicazione di dette disposizioni costituzionali, quindi, lo Stato è chiamato a svolgere una funzione perequativa, assegnando un apposito fondo – senza vincolo di destinazione – agli enti che presentino minore capacità fiscale per abitante, così da consentire, attraverso la leva fiscale, il reperimento delle risorse necessarie allo svolgimento dei rispettivi funzioni e compiti fondamentali.

In tale quadro costituzionale, la legge n. 42/2009, di delega in materia di federalismo fiscale, ha previsto la revisione dei meccanismi di attribuzione delle risorse agli enti decentrati, nell’ottica di garantire il perseguimento di obiettivi di perequazione territoriale e di assicurare un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche, prevedendo a tal fine il graduale superamento, per i vari livelli di governo diversi da quello centrale, del criterio ancorato alla spesa storica e la sua progressiva sostituzione con quello dei fabbisogni standard per il finanziamento delle funzioni cosiddette fondamentali -parametrati ai livelli essenziali delle prestazioni – e della capacità fiscale per le altre funzioni, di misura minimale in questo caso non definita a priori, con l’ulteriore previsione di spese finanziate con contributi speciali e con i finanziamenti eurounitari e nazionali.

In detto quadro generale il finanziamento delle funzioni fondamentali è garantito dai tributi propri e dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali e locali ed alle relative addizionali, tenuto

conto della dimensione demografica degli enti, nonché, per l'appunto, dal fondo perequativo basato sulle capacità fiscali per abitante.

La stessa legge n. 42/2009 prevede, poi, che detto stanziamento debba essere in ogni caso compatibile con gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita e non deve determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; a tali criteri devono, dunque, ispirarsi le scelte delle politiche perequative attuate a livello centrale.

Così delineato il contesto generale di riferimento, deve pure essere ricordato che il richiamato progetto di riforma è stato attuato mediante interventi normativi successivi, e ciò a partire dal 2011, con la sostituzione dei previgenti trasferimenti erariali dapprima con il Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), poi soppresso dall'art. 1 della legge n. 228/2012 e sostituito con il Fondo di solidarietà comunale, oggetto della presente controversia, il cui ammontare complessivo viene determinato in modo da tendere alla sostanziale invarianza finanziaria con alimentazione da una quota prefissata del gettito IMU e da una quota di risorse a carico del bilancio dello Stato.

Vale al riguardo ricordare quanto in proposito rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 129/2016, secondo cui “La legge di stabilità 2013 – legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) – ridisegna il sistema di finanziamento degli enti locali.

Infatti, nell'attribuire ai Comuni l'intero gettito IMU (a esclusione di quello derivante dagli immobili produttivi, che rimane destinato allo Stato), alla lettera e) del suo art. 1, comma 380, sopprime il fondo sperimentale di riequilibrio istituito dall'art. 2 del decreto legislativo

14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale). Tale fondo sperimentale – alimentato dal gettito derivante dai tributi sugli immobili e poi ridistribuito tra i Comuni – avrebbe dovuto avere una durata di tre anni ed essere sostituito, una volta determinati i fabbisogni standard, dal Fondo perequativo per il finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province (secondo quanto previsto dall'art. 13 dello stesso d.lgs. n. 23 del 2011).

Le difficoltà e i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale hanno invece indotto – come detto – il legislatore a sopprimere il Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 1, comma 380, lettera e, della legge n. 228 del 2012), sostituendolo con il Fondo di solidarietà comunale, alimentato con una quota dell'IMU di spettanza dei Comuni (art. 1, comma 380, lettera b, della legge n. 228 del 2012), i cui criteri di formazione e di riparto devono essere determinati, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro il 30 aprile 2013 per l'anno 2013 ed entro il 31 dicembre 2013 per l'anno 2014, e comunque entro i successivi 15 giorni in caso di mancato accordo. Il suddetto Fondo di solidarietà è stato poi messo a regime dalla legge di stabilità del 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato)".

In disparte gli ulteriori interventi normativi intervenuti nel periodo immediatamente successivo, nel 2015 venne introdotto un meccanismo di effettivo e graduale passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard (inizialmente nella misura del solo 20%, poi stabilita nel 30% l'anno successivo), secondo la previsione della ricordata legge n. 42/2009 e di conseguenza – per la prima volta –

non venne assicurata l'invarianza delle risorse così destinate a favore dei Comuni, secondo un complesso meccanismo compiutamente descritto nella relazione ministeriale, cui si fa rinvio.

Con legge n. 232/2016 venne poi ridefinita la dotazione complessiva del FSC e si stabilì l'ulteriore incremento della quota di riparto basata sui parametri perequativi ancorati alla differenza tra le capacità fiscali (a tal fine considerate in misura pari al 50% del loro ammontare complessivo) ed i fabbisogni standard approvati dalla relativa Commissione tecnica, fissato nel 40% per il 2017, nel 55% per il 2018, nel 70% per il 2019 (percentuali queste poi rettificata ad opera della legge n. 205/2017 nel 45% per il 2018 e nel 60% per il 2019), nell'85% per il 2020 e nel 100% a decorrere dal 2021, con l'applicazione comunque di un correttivo, previsto dai commi 450 e 450-*bis* della medesima legge n. 232/2016 e poi in parte modificato dal d.l. n. 50/2017, convertito dalla legge n. 96/2017, finalizzato a limitare le variazioni delle risorse nel caso in cui tra le diverse annualità vengano superate determinati parametri predeterminati.

Con riferimento al 2019, qui di precipuo interesse stante l'oggetto della controversia, l'art. 1, comma 921, della legge n. 148/2018 è ulteriormente intervenuto stabilendo la diretta distribuzione del FSC – venendo così meno l'emanazione del d.P.C.M. altrimenti previsto, secondo quanto dallo stesso ente ricorrente ricordato – e formalizzando l'Accordo raggiunto il 29 novembre 2018 in sede di Conferenza Stato–città ed autonomie locali, mantenendo anche per detta annualità i medesimi criteri dell'anno precedente e, in particolare, nel 45% la percentuale di riparto applicata con riferimento al criterio delle capacità e dei fabbisogni standard; e ciò,

secondo quanto riferito dal Ministero dell'economia e delle finanze, in recepimento di una specifica richiesta dell'ANCI.

I seppur succintamente richiamati interventi legislativi succedutisi nel tempo testimoniano, dunque, a parere del Collegio, la costante attenzione posta dal legislatore in ordine agli effetti della citata riforma (vale a dire, il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard) sugli equilibri finanziari dei Comuni, nella consapevolezza della inopportunità di repentini e significativi mutamenti nell'ammontare complessivo delle risorse disponibili al fine di garantire adeguati livelli dei servizi fondamentali a favore della cittadinanza pur nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Così inquadrato il contesto, deve in primo luogo rilevarsi come le pronunce di questo Consiglio principalmente evocate dal ricorrente (e segnatamente le nn. 2020/2018, 2201/2018 e 2203/2018 della Sezione IV) si riferiscano al riparto FSC relativo all'esercizio 2015, vicenda invero peculiare ed affatto diversa da quella oggetto della presente controversia, e ciò sia perché l'annualità in questione vedeva per la prima volta l'introduzione nel riparto del FSC di meccanismi perequativi che non garantivano ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario l'invarianza delle risorse prendendo così avvio il descritto ed invero articolato processo di allontanamento dal principio della spesa storica a favore di quello basato sui fabbisogni standard, sia perché in quel caso il d.P.C.M. di ripartizione delle risorse destinate al FSC era stato emanato il 10 settembre 2015, vale a dire a meno di quattro mesi dalla chiusura del relativo esercizio finanziario e ben oltre il termine fissato per la predisposizione dei bilanci di previsione delle amministrazioni comunali, all'epoca stabilito nel 31 dicembre 2014 e successivamente, a più riprese, prorogato 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.

Vale, in proposito, ricordare quanto – nel dichiarare la illegittimità costituzionale del comma 6 dell’art. 16 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in ordine al fondo sperimentale di riequilibrio – sia stato a suo tempo sancito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129/2016, secondo la quale, “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”, principi questi assolutamente condivisibili ma non traslabili, come più diffusamente si dirà, al caso all’esame.

Non a caso, muovendo da tali insegnamenti, questo Consiglio ha a suo tempo condivisibilmente ritenuto illegittimo lo specifico riparto FSC 2015 in quanto disponeva “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)”, cosicché “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)” (così Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2200/2018).

Da ciò, con ogni evidenza, deriva la non sovrapponibilità di detta vicenda con quella oggetto della presente controversia.

Non è, infatti, revocabile in dubbio che con riferimento al riparto 2019 le circostanze di fatto che hanno contraddistinto il riparto 2015 – e che hanno condotto alle pronunce giurisdizionali innanzi indicate – non siano state replicate, dal momento che i criteri per la ripartizione sono stati formalizzati – in questo caso con fonte normativa di rango primario – il 31 dicembre 2018 ed essendo in ogni caso dirimente la circostanza che per detta annualità il termine per la predisposizione dei bilanci di previsione era stato prorogato al 31 marzo 2019, residuando quindi un adeguato – e comunque sufficiente – margine temporale per i Comuni per provvedere a detto adempimento.

Non ritiene, invece, il Collegio condivisibile l'affermazione dell'Amministrazione secondo cui già il 29 novembre 2018 era stato raggiunto l'Accordo in sede di Conferenza Stato–città ed autonomie locali poi formalizzato, come ricordato, nell'art. 1, comma 921, della legge n. 148/2018, cosicché di fatto già da tale data i Comuni erano nella sostanza a conoscenza del fatto che si sarebbero applicati per il 2019 i medesimi criteri di ripartizione dell'anno precedente, e ciò considerando anche che gli importi rispettivamente spettanti erano già stati resi noti dal Ministero dell'interno, come ricordato in premessa, sin dal 17 gennaio 2019.

Si deve, infatti, rilevare come dette circostanze siano meramente fattuali e come tali prive di rilevanza giuridica, ricordandosi che “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” (così ancora Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2200/2018 cit.).

Del resto, deve pure osservarsi che laddove lo ha ritenuto il legislatore ha specificamente previsto con legge primaria che la pubblicità sul sito internet possa avere un effetto equipollente alla pubblicazione, ciò che ad esempio è avvenuto con l'art. 1, comma 361, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

La pubblicazione sul sito internet ministeriale dei comunicati non integra, quindi, conoscenza legale o comunque presunzione di conoscenza; né, del resto, si può ritenere che i Comuni siano tenuti a compulsare il sito istituzionale del Ministero dell'interno in assenza di diverse e specifiche previsioni normative che, come detto, attribuiscono a detta forma di pubblicità specifica valenza legale equiparandola alla pubblicazione.

In disparte tali pur non trascurabili considerazioni, deve comunque, ad onor del vero, osservarsi che se, per un verso, non v'è dubbio che nel caso di specie non sia stato rispettato il termine del 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento, non può per altro verso disconoscersi la complessità del peculiare meccanismo e della necessaria concertazione in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, e ciò senza trascurare le obiettive ed innegabili difficoltà che connotano le manovre della specie anche in considerazione della non favorevole congiuntura nella quale versa la finanza pubblica del Paese ormai da oltre un decennio.

In ogni caso, ciò che il Collegio dirimente rispetto alle doglianze del Comune ricorrente è il fatto che detto ritardo, indipendentemente dalla natura perentoria o meno del termine, non abbia comunque in concreto inciso, contrariamente a quanto lamentato, sulla possibilità per l'ente locale di predisporre il bilancio di previsione nel rispetto del termine normativamente imposto.

Né a conclusioni diverse può pervenirsi se si osserva che detto termine è ontologicamente correlato alla necessità di porre i Comuni in condizione di disporre tempestivamente di dati certi ai fini della predisposizione del bilancio di previsione, circostanza questa che nel caso all'esame si è in ogni caso verificata considerato che, come ricordato, detto imprescindibile incombenza doveva essere adempiuto dagli enti locali entro il 31 marzo 2019, vale a dire a distanza di tre mesi dalla legge n. 148/2018 che tale riparto aveva stabilito.

Deve inoltre osservarsi che la ripartizione FSC 2019 è stata effettuata con legge primaria, di talchè deve ritenersi che il legislatore abbia con riferimento a detta annualità implicitamente ritenuto di modificare,

con fonte del medesimo rango, la disposizione che prevedeva l'emanazione del d.P.C.M. entro il 31 ottobre dell'anno precedente.

A ben vedere non rileva, quindi, ai fini della presente controversia soffermarsi sulla natura (perentoria ovvero ordinatoria) di detto termine, profilo sul quale vale comunque la pena di ricordare quanto osservato da questo Consiglio, e condiviso dal Collegio, secondo cui, “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”); e ciò anche in base al principio secondo il quale fra più interpretazioni possibili delle norme giuridiche positive l'interprete deve privilegiare solo quella più conforme alla Costituzione, per cui non può certamente ritenersi “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”, con la conclusione che “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 bilancio, avendo la certezza di quali fossero le risorse disponibili” (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2200/2018 cit.).

Seppur in via meramente incidentale, vale anche ricordare che, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la questione è stata oggetto di un contenzioso di identico contenuto innanzi al Tribunale di Genova, che con sentenza n. 168/2020 è giunto alla conclusione

che “dal 31/12/2018 (data di pubblicazione della legge di bilancio) residuava comunque per il Comune un periodo di tre mesi per l’approvazione del bilancio di previsione, fino al 31/3/2019 (termine per l’approvazione del bilancio di previsione degli enti locali ex DM 25/1/2019)”, concludendo per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale ivi dedotta.

Per altro verso, invero, il Comune non ha fornito prova concreta dello squilibrio o comunque dell’impatto negativo che sarebbe in concreto derivato dall’avversato riparto sulle finanze comunali; e ciò tenendo conto di quanto sancito dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 46/2019, con la quale è stato ricordato un principio affermato in relazione ai bilanci regionali ma senz’altro applicabile alla controversia in esame, secondo cui “a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l’adempimento dei propri compiti (tra le altre, sentenze n. 127 e n. 205 del 2016). Circostanza, quest’ultima, che deve essere comunque dedotta e provata dalla Regione ricorrente (da ultimo, sentenza n. 29 del 2018)”, con l’effetto di dichiarare inammissibile la questione così proposta “mancando, per l’appunto, la prova di una apprezzabile lesione”.

Quanto alla contestata natura orizzontale del Fondo in parola ed alla questione di legittimità costituzionale al riguardo proposta in via subordinata, può in primo luogo richiamarsi quanto al riguardo controdedotto dall’Amministrazione, secondo cui nel contesto

dell'art. 119 Cost. l'unico fondo con univoca connotazione univocamente verticale è quello previsto dal quinto comma, mentre il fondo di solidarietà comunale oggetto della presente controversia è previsto, come descritto in premessa, dal comma 3 della citata disposizione costituzionale.

In proposito giova anche richiamare la sentenza n. 172/2012 della Corte costituzionale, laddove si parla specificamente di perequazione verticale con riferimento all'art. 119, comma 5, Cost. ricordando che “gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi” (sentenza n. 284 del 2009). Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione “verticale” effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)”.

Già si è ricordato, inoltre, come la previsione della compartecipazione da parte dei Comuni alla dotazione del FSC mediante una quota dell'IMU di spettanza degli enti locali rinvenga il proprio fondamento già nell'art. 1, commi 448, della legge n. 232/2016 e che la stessa norma, ai successivi commi 450 e 450-*bis* (quest'ultimo riferito invero al solo 2017), prevede, diversamente da quanto lamentato, un meccanismo correttivo nel caso in cui l'applicazione dei criteri di riparto determini una variazione delle

risorse di riferimento, tra un anno e l'altro, superiore al più o meno 4 per cento rispetto all'ammontare delle risorse storiche di riferimento. Giova anche richiamare, sul punto, l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'art. 119, comma 3, Cost. “da un lato non prevede affatto che il fondo perequativo debba essere finanziato in via esclusiva con risorse statali (e dunque con una modalità rigidamente verticale, che è invece prevista dal comma 5 della medesima disposizione, a norma del quale ‘Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni’), dall'altro richiede espressamente che la funzione di redistribuzione del fondo consenta l'incremento delle disponibilità finanziarie dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

Il fondo, dunque, non ha né deve avere una finalità premiale nei confronti dei comuni virtuosi, essendo piuttosto istituzionalmente teso ad una attività di redistribuzione in favore dei comuni che, anche per ragioni geografiche, logistiche, infrastrutturali e comunque estranee ad ipotesi di carenza di gestione ‘virtuosa’, si trovino ad avere una minore capacità fiscale” (così TAR Lazio, Sez. I, n. 10850/2017).

E in ogni caso deve anche ricordarsi come la Corte costituzionale, premesso come sia stato “da tempo riconosciuto che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del

2004)”, abbia avuto modo di affermare che “il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato (...) attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010)” (Corte costituzionale, n. 79/2014; in termini, n. 176/2012).

A parere del Collegio non sussistono, quindi, i presupposti di non manifesta infondatezza della questione posta in ordine alla legittimità costituzionale dell’ art. 1, comma 380, lett. b), della legge n. 228/2012, trattandosi di una scelta di natura tecnico-operativa del legislatore finalizzata ad assicurare, nel contesto generale, i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, tenuto conto della necessaria compatibilità con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita e, quindi, dei vincoli di finanza pubblica; e ciò tenuto conto delle finalità solidaristiche e perequative del fondo e del generale principio di concorso necessario a tale obiettivo da parte (anche) degli enti locali quale sancito dalla Corte costituzionale nelle pronunce innanzi richiamate.

Alla luce di quanto sin qui rilevato il ricorso è in parte inammissibile e in parte infondato.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto.

L'ESTENSORE
Giancarlo Carmelo Pezzuto

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO

Maria Cristina Manuppelli