

Sentenza: 27 febbraio 2025, n. 45

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 5, 114 e 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Liguria

Oggetto: articolo 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535 della legge 213 del 2023 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026)

Esito:

1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 497 e 533, della legge in oggetto promossa, in riferimento agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, della Costituzione;
2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge in oggetto promossa, in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost.;
3) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 533, della legge in oggetto promosse, in riferimento agli artt. 3, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Regione Liguria, su sollecitazione del Consiglio delle autonomie locali, ha impugnato l'art. 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535, della legge in oggetto, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di leale collaborazione.

Il comma 494 modifica la dotazione finanziaria del Fondo di solidarietà comunale (FSC) disponendone la riduzione, a partire dal 2025, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 14 aprile 2023.

Il comma 497 individua la copertura finanziaria del Fondo per l'equità del livello dei servizi (FELS), istituito dal precedente comma 496, stabilendo che ai relativi oneri economici si provvede mediante l'utilizzo delle risorse rivenienti dalle modifiche degli importi del FSC.

Il comma 533 istituisce un contributo alla finanza pubblica da parte degli enti locali, prevedendo che, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea, e ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, i comuni, le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, di cui 200 milioni di euro annui a carico dei comuni e 50 milioni di euro annui a carico delle province e delle città metropolitane, ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato e tenuto conto delle risorse del PNRR, assegnate a ciascun ente alla data del 31 dicembre 2023 nonché delle risorse assegnate ai sensi dell'articolo 1, commi 29 e 29-bis, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Sono esclusi dal concorso di cui al periodo precedente gli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario, alla data del 1° gennaio 2024 o che abbiano sottoscritto gli accordi di cui all'articolo 1,

comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e di cui all'articolo 43, comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91.

Il comma 534 rinvia per la determinazione del contributo di ciascun ente locale a un «decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali», precisando che «in caso di mancata intesa entro venti 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 è comunque adottato».

Infine, il comma 535 stabilisce che il contributo alla finanza pubblica a carico di ciascun ente locale è «trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, per i comuni, e sulle somme spettanti a titolo di fondo unico distinto per le province e le città metropolitane di cui all'articolo 1, comma 783, della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

Con la prima questione, la Regione ricorrente impugna le disposizioni di cui ai commi 494 e 497 dell'art. 1 della legge in oggetto che, in asserita attuazione della citata sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023, nel trasferire risorse dal FSC al neoistituito FELS, con conseguente riduzione della composizione del primo in favore del secondo, non avrebbero considerato: 1) se tali risorse siano dimensionate ai fabbisogni da finanziare, come imposto dal principio di correlazione tra risorse e funzioni, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.; 2) se tali risorse siano effettivamente congrue rispetto all'esigenza di evitare regressioni nell'attuazione dei LEP; 3) se le disposizioni impugnate, nel finanziare il FELS con la "componente verticale" del FSC, non violino lo stesso principio di "perequazione verticale". Ciò in quanto la principale fonte di finanziamento di tale fondo non sarebbe più rappresentata da risorse statali, ma da «prelievi forzosi» sulle entrate tributarie derivanti dall'IMU, vale a dire nella sua "componente orizzontale". Sarebbero pertanto violati gli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost.

La seconda questione concerne le disposizioni di cui ai commi da 533 a 535 dell'art. 1 della legge in oggetto. Esse, nell'imporre un "taglio lineare" a valere sulle risorse del FSC, comprimerebbe l'autonomia finanziaria degli enti locali, mettendo a rischio la garanzia dei LEP, violando così gli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Secondo la ricorrente verrebbe disatteso quanto pattuito nell'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 30 gennaio 2020 poiché la contrazione di risorse del FSC introdotta nel 2014, anziché terminare nel 2024, verrebbe prolungata per altri quattro anni (fino al 2028).

La lesione dei suddetti principi costituzionali non sarebbe esclusa neppure dalla previsione che il taglio in questione dovrebbe essere ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente, facendo salva la spesa relativa alla Missione 12, «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», in quanto mancherebbe una complessiva valutazione d'impatto della misura.

In subordine, con la terza questione, la ricorrente impugna la disposizione di cui al menzionato comma 533 per un ulteriore profilo, nella parte in cui esenta dal contributo alla finanza pubblica gli enti in dissesto e in procedura di riequilibrio, nonché quelli che hanno sottoscritto accordi di risanamento finanziario con il Presidente del Consiglio dei ministri, ma non anche gli enti che hanno sottoscritto i medesimi accordi ai sensi del successivo comma 8 del citato art. 43.

La disposizione in esame, infatti, è censurata laddove esenta dall'applicazione del taglio una serie di comuni che si trovano in condizioni precarie e sono oggetto di speciali misure di riequilibrio finanziario, il cui effetto, evidentemente, sarebbe pregiudicato nel caso in cui dovessero anch'essi concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, ma non anche i comuni, come quello di Genova, che abbiano sottoscritto i medesimi patti ai sensi del richiamato comma 8 dell'art. 43, e che necessitano di un «percorso di riequilibrio strutturale». Tale esclusione determinerebbe la violazione degli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost. poiché irragionevole, discriminatoria e lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti stessi.

La Corte disattende le eccezioni di inammissibilità sollevate dal presidente del Consiglio dei Ministri e rileva d'ufficio l'inammissibilità: della prima questione di legittimità costituzionale, nella parte riferita agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost.; della seconda questione, nella parte riferita agli artt. 5 e 114 Cost.; della terza questione posta in via subordinata, nella parte riferita agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost. Ciò per assenza di motivazione (da ultimo, sentenza n. 192 del 2024, punto 8.2. del *Considerato in diritto*), in quanto il ricorso si limita a menzionare i parametri costituzionali senza fornire alcuna argomentazione quanto alla loro violazione. Inoltre, la Corte circoscrive il *thema decidendum* della seconda questione al solo comma 533 (*ex multis*, sentenze n. 147 del 2023 e n. 147 del 2022), poiché l'intero apparato motivazionale è limitato alla norma che prevede il contributo a carico dei comuni contenuta nel comma 533.

La Corte procede successivamente all'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale che le sono state sottoposte.

In primo luogo, ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge in oggetto, sollevata in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost. Secondo la Corte, le disposizioni impugnate, espressive della discrezionalità del legislatore, recepiscono il monito, da lei stessa formulato con la sentenza n. 71 del 2023, in cui si è affermato che l'art. 120, secondo comma, Cost. abilita il potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale, ove lo richieda «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Anche la questione della attuale composizione del FSC è stata ritenuta non fondata in considerazione della complessiva disciplina del fondo speciale istituito dal comma 496 dell'art. 1 della legge in oggetto. Infatti, ai sensi della lettera d) del comma 495 dell'art. 1 della legge in oggetto, a partire dal 2029, il FSC sarà progressivamente reintegrato delle risorse stanziare dalle leggi di bilancio 2021-2022 e finalizzate al potenziamento dei servizi sociali comunali, degli asili nido e del trasporto di studenti disabili. Pertanto, una volta conseguiti, da parte di tutti i comuni, i LEP (peraltro, ancora oggetto di perdurante non compiuta definizione) e gli obiettivi di servizio di cui ai commi da 496 a 501, le risorse in esame perderanno la loro natura di interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., e confluiranno, quindi, quale componente verticale nel FSC, destinato alla perequazione generale.

Non fondata è stata poi ritenuta la questione per il profilo dell'insufficienza del FSC a finanziare le funzioni fondamentali degli enti locali. Richiamando la sentenza n. 63 del 2024, la Corte, relativamente alla composizione del FSC, ha ricordato che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati «in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario». Perciò, le censurate disposizioni, secondo la Corte, vanno inquadrare nel contesto di una legislazione statale intesa a sostenere con ingenti risorse aggiuntive gli enti locali, come nel caso dell'emergenza COVID-19 e della crisi ucraina ma anche per concorrere alla realizzazione dei progetti legati al PNRR.

Quanto, poi, alla provenienza delle risorse e, quindi, alla natura verticale od orizzontale dei fondi perequativi (ossia, rispettivamente, alla fonte statale o meramente comunale), la Corte, nella stessa menzionata sentenza n. 63 del 2024, ha affermato che il modello di perequazione esclusivamente verticale è «espressamente imposto solo dall'art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo “Stato” il compito di destinare “risorse aggiuntive” e di effettuare interventi speciali a favore di “determinati” enti territoriali, quando lo richiedano, tra l'altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (sentenza n. 63 del 2024).

Infine, dando continuità a quanto affermato nella sentenza n. 195 del 2024, la Corte ha, comunque, tenuto a ribadire che dopo circa ventiquattro anni dalla riforma costituzionale del 2011, lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, così allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost. Emblematico, ha sottolineato la Corte, è il fatto che la componente ristorativa per il riparto del

FSC, nel 2025, anziché confluire nel FSC, sia stata dirottata in un ennesimo fondo vincolato (comma 754 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024).

La Corte ha ritenuto non fondata anche la seconda questione.

A tal proposito, la Corte ha sottolineato che gli interventi di coordinamento della finanza pubblica devono essere connotati da “temporaneità” ed essere riferiti non a voci minute di spesa ma a stabilire solo un “limite complessivo”, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Ciò, a maggior ragione, in un periodo in cui lo Stato è chiamato a perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il comparto degli enti locali come anche per le regioni, in considerazione degli impegni assunti in sede europea con la sottoscrizione del nuovo Piano strutturale di bilancio, di durata settennale, che vincola il Paese a rispettare una traiettoria di spesa netta (nuova governance economica europea).

Secondo la Corte, la legislazione statale oggetto di censura, risponde ai predetti requisiti di “temporaneità” (cfr. punti 6.2. e 6.3.1. del *diritto*) e di garanzia dell'autonomia finanziaria degli enti, laddove, nel rispetto del principio della leale collaborazione (cfr. punti 6.3. e 6.3.1. del *diritto*), si limita a definire l'importo complessivo del contributo richiesto, lasciando dunque un significativo margine di autonomia alle regioni e agli enti locali in merito alle materie/voci di bilancio relativamente alle quali effettuare i risparmi e, soprattutto, escludendo dal calcolo delle spese quelle concernenti il finanziamento dei diritti sociali.

La Corte ha anche ribadito l'orientamento già tracciato con la propria sentenza n. 195 del 2024, nella parte in cui è stato ritenuto coerente con i principi costituzionali il criterio, individuato dal legislatore, volto ad attuare il principio della spesa costituzionalmente necessaria, prevedendo che, in un contesto di risorse scarse, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quelle che si connotano come funzionali a garantire la tutela dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia.

E' stata ritenuta infondata anche la questione, promossa in via subordinata, secondo cui l'art. 1, comma 533, della legge in oggetto sarebbe discriminatorio e irragionevole non prevedendo che siano esentati dal contributo alla finanza pubblica i comuni che, pur mantenendo il bilancio in equilibrio, presentino un elevato debito *pro capite*, mentre invece la disposizione esclude dal concorso alla finanza pubblica i comuni in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario (cosiddetto pre-dissesto) o che a fronte di un elevato disavanzo *pro capite* abbiano sottoscritto specifici accordi con lo Stato per ottenere uno speciale contributo statale. Di qui l'asserita violazione del principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost. nonché dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119, commi primo, terzo e quarto, Cost.

Secondo la Corte, tale censura è infondata in quanto pretende di assimilare situazioni obiettivamente diverse: il legislatore statale ha preso in considerazione ipotesi speciali e non ha, invece, esonerato i comuni che presentino un elevato debito *pro capite*, contratto per spese di investimento e che abbiano in corso “ordinari” piani di rientro dal disavanzo di amministrazione (in senso analogo, da ultimo, sentenza n. 195 del 2024).