

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 220

Materia: Finanza pubblica - Fondo di solidarietà comunale (FSC)

Parametri invocati: articoli 5 e 119 primo, terzo e quarto comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Liguria

Oggetto: articolo 1, commi 554 e 849 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e articolo 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157.

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 554 e 849 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e dell'articolo 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157,

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Regione Liguria ha impugnato, in primo luogo, l'articolo 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019 nella parte in cui consolida, per gli anni dal 2020 al 2022, nella misura complessiva di 300 milioni di euro, il contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della Tariffa per i servizi indivisibili (TASI) nonché dell'abolizione dell'Imposta municipale unica (IMU) sulla prima casa. Inizialmente, la somma che era stata ritenuta sufficiente a coprire i minori introiti per i Comuni conseguenti all'introduzione della TASI e alla abolizione dell'IMU era pari a 625 milioni di euro. Oggetto della doglianza regionale è, dunque, l'insufficiente stanziamento di risorse a titolo ristorativo a fronte degli originari 625 milioni di euro.

La Corte, al fine di una corretta valutazione del merito delle questioni sollevate, procede preliminarmente alla ricostruzione della disciplina normativa del Fondo di solidarietà comunale, di seguito FSC. Tale fondo è stato istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 recante la legge di stabilità 2013 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), il quale era alimentato da trasferimenti statali e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali. Rispetto all'assetto del Fondo sperimentale di riequilibrio, il FSC presentava – almeno in origine – una natura mista (orizzontale e verticale), in quanto veniva alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato. Sul FSC così strutturato, a partire dal 2010, sono intervenuti i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni, che hanno inciso sulle risorse effettivamente disponibili, erodendo completamente la componente verticale del FSC. Inoltre, l'abolizione dell'IMU e della TASI sull'abitazione principale e le molteplici modifiche normative che hanno riguardato la prima imposta hanno contemporaneamente ridotto il gettito dei tributi locali. La dotazione del FSC è stata tuttavia corrispondentemente incrementata dallo Stato al fine di garantire le risorse necessarie a compensare i Comuni delle minori entrate. Per effetto di queste misure, l'attuale struttura del FSC – ad eccezione delle compensazioni delle minori entrate da IMU e TASI – è interamente “orizzontale” tanto da determinare, dal 2015 al

2020, un “trasferimento negativo”, nel senso che è il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato. Ricordano i giudici che attualmente, la disciplina a regime del FSC è dettata dall’art. 1, commi da 446 a 452, della legge n. 232 del 2016, che fissa la dotazione complessiva (comprensiva della quota ristorativa di IMU e TASI e della quota generale) del FSC per gli anni dal 2020 al 2030.

Sulla base di tale ricostruzione la Corte respinge l’eccezione di legittimità relativa alla diversa (*rectius* minore) quota di ristoro del gettito destinata ai Comuni. Secondo quanto emerso nel corso dell’audizione del Ragioniere generale dello Stato, il contributo ristorativo di IMU e TASI sarebbe stato oggetto di una ridefinizione calcolata sulla base delle effettive perdite di gettito subite, rispetto al precedente regime IMU, per un importo pari a circa 340 milioni di euro, e non più a 625 milioni di euro. Pertanto, alla luce di tale ricalcolo, la differenza fra quanto effettivamente perso dai Comuni e quanto assegnato dallo Stato a titolo di ristoro ammonterebbe a circa 40 milioni di euro. Lo Stato, con la disposizione impugnata, ha assegnato complessivamente 300 milioni di euro a fronte di una effettiva perdita di gettito ricalcolata in euro 340 milioni. Per la Corte la riduzione operata non è comunque tale da incidere significativamente sul livello dei servizi fondamentali, pur in assenza della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). La Corte coglie l’occasione per stigmatizzare ancora una volta il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP i quali, come ha avuto modo di ricordare in precedenti pronunce, “*indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti*” (ex multis sentenze nn. 142 del 2021 e 62 del 2020). Il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, impossibilitati a dimostrare la lesività dei tagli subiti, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali.

La Regione Liguria ha impugnato altresì l’articolo 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, denunciando la progressione dei criteri perequativi che concorrono alla ripartizione del FSC, calibrata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard. La sperequazione provocata dai criteri oggetto di impugnazione produrrebbe per la ricorrente un’illegittima compressione dell’autonomia finanziaria degli enti locali. In particolare, le censure della ricorrente lamentano la mancanza di un meccanismo correttivo dei criteri perequativi che consideri gli effetti dell’aggiornamento dei valori catastali. Invero, evidenzia la ricorrente che, per effetto del sistema vigente, i Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali degli immobili presenterebbero una capacità fiscale maggiore rispetto a quelli che non hanno provveduto in tal senso. Questo meccanismo si riverbererebbe sul valore della quota di contribuzione al FSC – alla maggiore capacità fiscale corrisponderebbe, infatti, una maggiore quota di contribuzione al fondo – che non rifletterebbe, però, l’effettiva ricchezza della popolazione dei Comuni. La distorsione del criterio perequativo, consistente nel non considerare il divario esistente tra i valori di mercato e i valori catastali degli immobili, produrrebbe una irragionevole penalizzazione per i Comuni liguri che, a differenza della maggior parte degli altri comuni italiani, avrebbero asseritamente provveduto all’aggiornamento delle rendite catastali.

La Corte respinge la doglianza sostenendo che la sperequazione ha origine non tanto dalla norma impugnata ma rappresenta la conseguenza di una situazione di fatto coincidente con il mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili.

La terza doglianza regionale investe l’art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, che – aggiungendo la lettera d-quater) all’art. 1, comma 449, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) – prevede un contributo dello Stato al FSC, per l’annualità 2020, pari a 100 milioni di euro in luogo di 563,4 milioni di euro.

Secondo la ricorrente, la riduzione dei trasferimenti statali al FSC comporterebbe un’irragionevole compressione dell’autonomia finanziaria degli enti locali, nonché la violazione dell’art. 119, terzo e quarto comma, Cost., poiché il fondo avrebbe assunto un carattere interamente orizzontale, compromettendo anche la clausola di salvaguardia relativa al cosiddetto parallelismo fra

funzioni e risorse. Come segnalato anche dalla Corte dei conti, le somme attribuite dalla norma impugnata rappresentano una progressiva restituzione della quota “verticale” del fondo, quota che era stata completamente sottratta dall’art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, a titolo di concorso degli enti locali al risanamento delle finanze pubbliche (Corte dei conti, sezione autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, Esercizi 2019-2020, deliberazione n. 11 del 2021). Tale decurtazione, circoscritta originariamente al triennio 2015-2017, è stata dapprima estesa dal legislatore al 2018 e successivamente prorogata al 2019. Per effetto della norma impugnata il taglio viene progressivamente restituito, fino alla reintegrazione integrale di quanto originariamente sottratto solo nel 2024.

La questione di legittimità è infondata poiché ricorda la Consulta che le somme stanziare per integrare il FSC 2020 e i criteri di riparto sono stati oggetto di specifica intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 gennaio 2020. Benché tale circostanza non precluda il diritto a ricorrere per la tutela delle proprie attribuzioni costituzionali, tuttavia il raggiungimento dell’intesa nel caso di specie assume valore particolare perché rappresenta l’inizio della graduale ricostituzione della componente verticale di risorse del FSC a disposizione degli enti locali. La norma impugnata interrompe la fase dei tagli lineari ed inaugura il progressivo ripristino dell’ammontare originario del FSC. A tal proposito la Corte ricorda che con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, la riassegnazione di quest’ultime è *“priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all’entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale”*. Inoltre è stato istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai Comuni, finalizzato al finanziamento delle funzioni degli enti locali, pari complessivamente a 3,5 miliardi di euro in relazione alla possibile perdita di entrate locali connessa all’emergenza sanitaria provocata dall’epidemia da Covid-19. Tale fondo è stato successivamente integrato anche per il 2021 per un ammontare complessivo di 5,17 miliardi di euro. Altre risorse sono state infine destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all’emergenza sanitaria. La disposizione impugnata si inserisce, quindi, in un contesto complessivo di ripristino dei trasferimenti statali agli enti locali, compensando in parte anche i tagli imposti negli anni della crisi finanziaria.