



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## Sentenza n. 220 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Angelo Buscema  
*decisione del 6 ottobre 2021, deposito del 26 novembre 2021*  
*comunicato stampa del [26 novembre 2021](#)*

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via principale**

*atto di promovimento: ricorso [n. 24 del 2020](#)*

#### **parole chiave:**

BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA – LEGGE DI BILANCIO 2020 – ENTI LOCALI –  
FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE – LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI  
(LEP)

#### **disposizioni impugnate:**

- art. 1, commi 554 e 849, della [legge 27 dicembre 2019, n. 160](#);
- art. 57, primo comma, del [decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124](#), convertito, con modificazioni, nella [legge 19 dicembre 2019, n. 157](#)

#### **disposizioni parametro:**

- artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, della [Costituzione](#)

#### **dispositivo:**

inammissibilità; non fondatezza

La Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità degli interventi legislativi con cui lo Stato ha determinato alcuni **tagli al Fondo di solidarietà comunale** (d'ora in avanti FSC). In particolare, è stata la Regione Liguria – su istanza del proprio Consiglio delle autonomie locali – ad aver promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 554 e 849, della legge n. 160 del 2019 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022») e dell'art. 57, primo comma, del decreto-legge n. 124 del 2019 («Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili»). Ad avviso della ricorrente, tali interventi avrebbero determinato l'impossibilità di svolgere adeguatamente le funzioni attribuite ai comuni, con conseguente violazione degli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost.

L'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019 è impugnato nella parte in cui consolida, per gli anni dal 2020 al 2022, il contributo riconosciuto ai Comuni nella misura complessiva di 300 milioni di euro, anziché nella misura di 625 milioni di euro, originariamente prevista per coprire i minori introiti derivanti dalle riforme della Tariffa per i servizi indivisibili (TASI) e dell'Imposta municipale unica (IMU) sulla prima casa. In questo modo, il legislatore avrebbe determinato **un'illegittima riduzione dei trasferimenti statali, imponendo ai Comuni una riduzione della spesa necessaria per l'espletamento delle funzioni assegnate dalla legge**, con violazione dei principi di autonomia

finanziaria (art. 119, primo comma, Cost.), dell'integrale correlazione fra risorse e funzioni (art. 119, quarto comma, Cost.) e del principio che riconosce e promuove le autonomie locali (art. 5 Cost.).

L'art. 57, comma 1, del decreto-legge n. 124 del 2019, invece, viene impugnato nella parte in cui prevede l'incremento della percentuale di perequazione – calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard – nella misura del 5% annuo a partire dal 2020, sino al raggiungimento del 100% a decorrere dall'anno 2030. Secondo la Regione ricorrente, tale meccanismo determinerebbe una sperequazione tra Comuni per tre ordini di ragioni: 1. per la natura sostanzialmente “orizzontale” del FSC, dal momento che la componente “verticale” – cioè quella finanziata dallo Stato – risulterebbe di fatto annullata a causa dei numerosi tagli intercorsi negli ultimi anni, tali da determinare una violazione dell'art. 119, terzo comma, Cost.; 2. per le modalità con cui sono calcolate le capacità fiscali, poiché i Comuni con maggiori capacità fiscali – a prescindere dalla ricchezza della popolazione del Comune interessato – contribuirebbero maggiormente al FSC, ricevendo, tuttavia, meno di altri; 3. per come sono strutturati i fabbisogni standard. La disposizione impugnata, dunque, **contrasterebbe con i principi della certezza delle risorse e del finanziamento integrale delle funzioni con i fondi attribuiti**, di cui all'art. 119, primo e quarto comma, Cost. e – **più in generale – con le prerogative delle autonomie locali tutelate dall'art. 5 Cost.**

Infine, viene impugnato l'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, che dispone una graduale progressione di incremento del FSC, che, tuttavia, viene protratta per un periodo più che doppio rispetto a quanto originariamente previsto. In questo modo, **la progressione prevista si porrebbe in contrasto con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di “tagli lineari”**, considerati legittimi a condizione che prevedano un contenimento complessivo e che siano temporanei. Inoltre – sostiene la Regione ricorrente – **i tagli avrebbero azzerato i trasferimenti statali**, ossia la componente verticale, e il fondo risulterebbe unicamente alimentato dalla quota IMU dei Comuni, in contrasto con quanto previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost.

Dopo aver dichiarato la non fondatezza delle eccezioni sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – concernenti principalmente una non adeguata motivazione delle questioni promosse dalla Regione Liguria – la Corte costituzionale, anzitutto, rileva d'ufficio come la ricorrente abbia impugnato l'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019 «in combinato disposto» con l'art. 1, comma 892, della legge n. 145 del 2018, non considerando, tuttavia, che per quest'ultima disposizione erano già decorsi i termini perentori per l'impugnazione davanti alla Corte. Pertanto, la questione concernente il comma 892 viene dichiarata inammissibile.

Nel ricostruire la normativa impugnata, la Corte osserva come originariamente il FSC presentasse una natura mista, orizzontale e verticale, in quanto veniva alimentato prevalentemente dai Comuni – con una trattenuta di una parte del gettito derivante dall'IMU – e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato. Tuttavia, i tagli susseguiti nel tempo hanno **eroso completamente la componente verticale del FSC**, a cui si è aggiunta una graduale riduzione del gettito dei tributi locali (specie con le riforme dell'IMU e della TASI sull'abitazione principale). A causa di queste misure, l'attuale struttura del FSC «è divenuta 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» (par. 4 del *Cons. dir.*).

Rispetto alla prima questione sulle risorse a titolo ristorativo di IMU e TASI previste dall'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, considerate insufficienti rispetto agli originari 625 milioni di euro individuati come ammontare da ristorare, la Corte osserva come esse rappresentino il frutto di una ridefinizione calcolata sulla base delle effettive perdite di gettito subite e non siano tali da incidere significativamente sul livello dei servizi fondamentali, pur in assenza della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). In ogni caso, **la ricorrente non avrebbe fornito una prova adeguata sull'effettivo impatto di tale riduzione sulle finanze locali**. Pertanto, viene dichiarata la non fondatezza di tale questione.

Con l'occasione, tuttavia, la Corte costituzionale ribadisce la propria **valutazione negativa sul perdurante ritardo dello Stato nella definizione dei LEP**, che «rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le

autonomie territoriali» (par. 5.1 del *Cons. dir.*). Tale ritardo, infatti, determinerebbe un ostacolo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e al superamento dei divari esistenti nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali.

Per quanto attiene la seconda censura della ricorrente, sulla progressione di criteri perequativi che concorrono alla ripartizione del FSC, calibrata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard (art. 57, comma 1, del decreto-legge n. 124 del 2019), la Corte ritiene che la disposizione impugnata non risulti affetta da irrazionalità. Infatti, **le criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni, pur effettivamente esistenti, sarebbero determinate non tanto dalla norma impugnata, quanto dal mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili da parte di numerose realtà comunali** – tale da determinare irrazionali differenziazioni – e dal carattere meramente orizzontale assunto dal FSC.

Infine, la Corte affronta la questione concernente l'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, che, ad avviso della ricorrente, avrebbe comportato un'illegittima riduzione dei trasferimenti statali al FSC, facendogli assumere natura meramente orizzontale, compromettendo anche la clausola di salvaguardia sul parallelismo fra funzioni e risorse. Anche in questo caso, la questione viene dichiarata non fondata. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, infatti, tale misura rappresenterebbe l'inizio di **una graduale ricostituzione della componente verticale di risorse del FSC a disposizione degli enti locali**, segnando «una netta soluzione di continuità rispetto alla fase dei tagli lineari e [inaugurando] il progressivo ripristino dell'ammontare originario del FSC» (par. 5.3.2 del *Cons. dir.*).

*Andrea Giubilei*