



Sentenza n. 71 del 2023

Presidente: Silvana Sciarra - Giudice relatore e redattore: Luca Antonini
decisione del 23 febbraio 2023, deposito del 14 aprile 2023
comunicato stampa del 14 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atto di promovimento: ric. n. 26 del 2022

parole chiave:

FONDO SOLIDARIETÀ COMUNALE – DISCREZIONALITÀ DEL
LEGISLATORE - AUTONOMIA FINANZIARIA - PEREQUAZIONE

disposizioni impugnate:

- artt. 1, commi 172, 174, 563 e 564 della legge 30 dicembre 2021, n. 234

disposizioni parametro:

- art. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione

dispositivo:

inammissibilità

Con ricorso depositato dalla Regione Liguria, è stato impugnato l'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021, per contrasto con gli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost. In particolare, le prime tre disposizioni disciplinano il Fondo di solidarietà comunale (FSC), incrementandone la dotazione in modo costante e progressivo, stabilendo al contempo dei vincoli di destinazione sulla relativa spesa. La quarta censura, invece, è relativa alla rideterminazione, sulla base delle nuove risorse, dell'ammontare complessivo del FSC.

Nell'insieme, le questioni di legittimità costituzionale chiedono l'eliminazione dei «penetranti vincoli di destinazione», che sarebbero stati imposti alle maggiori risorse stanziare per il FSC, in contrasto con «la disciplina costituzionale degli strumenti di perequazione». Ad avviso della Regione ricorrente, la giurisprudenza costituzionale «avrebbe costantemente ribadito il divieto di istituire fondi a carattere vincolato, nonché affermato la necessità del finanziamento integrale delle funzioni attribuite e richiamato il principio della tipicità degli strumenti di perequazione». L'obiettivo delle censure è quello di tutelare le nuove risorse «come necessario apporto di perequazione verticale da parte dello Stato», che vanno ripartite seguendo la regola «consistente, segnatamente, nella differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati» dalla relativa Commissione tecnica.

Con riferimento all'impugnazione del comma 172, la Regione Liguria muove le sue censure partendo in primo luogo dall'innesto, per effetto di una delle disposizioni impugnate, del contributo settoriale per gli asili nido direttamente sul FSC, in considerazione che quest'ultimo «ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost. non potrebbe sopportare alcun vincolo di destinazione». La stessa ricorrente precisa che la competenza statale riferita alla determinazione dei LEP non potrebbe «risolversi nell'imposizione di continui e puntuali vincoli di destinazione a discapito di strumenti generali di finanziamento degli enti locali». In particolare, rileva la ricorrente, l'allocatione delle risorse in oggetto nel FSC «ne snaturerebbe la funzione principale di strumento di perequazione, dovendo le stesse essere ripartite, come disposto dal terzo comma dell'art. 119 Cost. e dall'art. 13, comma 1, lettera a), dalla legge n. 42 del 2009, senza vincoli di destinazione, a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale per abitante e in base ai fabbisogni standard». Ulteriori parametri che si ritengono violati sono l'art. 5 Cost., in relazione al principio autonomista e l'art. 119, primo e quarto comma, Cost. per «l'ingerenza statale nell'esercizio delle funzioni locali, attraverso la introduzione di un vincolo di destinazione e la connessa sottrazione di risorse destinate a garantire l'integrale esercizio delle funzioni».

Per ciò che concerne l'impugnazione del comma 174, anche in questo caso si lamenta la previsione di un vincolo di destinazione su una quota del FSC – relativa al trasporto per studenti disabili – che comporterebbe una violazione del «principio dell'autonomia finanziaria locale e il divieto di vincoli di destinazione».

L'impugnazione del comma 563 è inerente, invece, al meccanismo attraverso cui viene assegnato ai comuni della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna una specifica quota di risorse per finanziare e sviluppare servizi sociali comunali, di cui già beneficiano i comuni delle regioni a statuto ordinario.

Da ultimo, viene impugnato il comma 564 che ridetermina l'importo globale del FSC, per ciascun anno dal 2022 al 2030. In particolare, la predetta disposizione è impugnata solo con riferimento all'inciso iniziale, laddove si richiamano i commi 172, 174 e 563, che andrebbero ad adeguare l'ammontare del FSC a partire dall'anno 2022, ma «“cristallizzando” il vincolo di destinazione dei maggiori finanziamenti attraverso il rinvio ai commi citati». Anche in questo caso sarebbero violati gli stessi parametri costituzionali.

L'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso, posto il *petitum* manipolativo volto alla riformulazione delle disposizioni impugnate «nel senso che lo stanziamento aggiuntivo nel FSC andrebbe conservato, ma depurato del vincolo di specifica destinazione», dunque chiamando la Corte a «sostituirsi alla discrezionalità del legislatore».

La Corte ritiene fondata tale eccezione. Difatti, la rimodulazione della ricorrente «non è l'unica con la quale è possibile rimediare al vulnus dalla stessa prospettato», concernente il contrasto tra un vincolo di destinazione gravante sulle risorse inserite nel FSC e l'art. 119, terzo comma, Cost. Ad avviso della Corte costituzionale non è possibile individuare una modalità «costituzionalmente obbligata o adeguata». Le disposizioni censurate evidenziano come all'interno del FSC, quale strumento di perequazione ordinaria, sia stata progressivamente inserita, a partire dal 2021, una componente perequativa speciale, la quale «non è più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio». Tale componente speciale e vincolata ha realizzato, all'interno del FSC storicamente esistente, «un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione». La Consulta richiama anche la sua sent. n. 370 del 2003, con la quale si specifica che nel sistema

vigente a partire dall'entrata in vigore dell'art. 119, a seguito della riforma del 2001, «per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione».

Tuttavia, la Corte non recepisce la tesi proposta dalla difesa erariale per cui nulla impedirebbe allo Stato di stanziare risorse aggiuntive per le finalità di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., all'interno del FSC, evidenziandone il carattere vincolato e il meccanismo di assegnazione dedicato a speciali finalità perequative. A parere dei giudici costituzionali «non sarebbe il “contenitore” finanziario ad essere dirimente ai sensi della Costituzione». Pertanto, nulla osterebbe alla possibilità di individuare due forme diverse di perequazione: «una quella ordinaria, sostanzialmente orizzontale e senza vincoli di destinazione, l'altra, straordinaria e verticale, attuata con le modalità del quinto comma dell'art. 119 Cost.». La tesi dell'Avvocatura dello Stato entrerebbe in collisione con il «principio della tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione», già enunciato nella giurisprudenza costituzionale. Il Giudice delle leggi evidenzia, inoltre, un'ulteriore distorsione prodotta dall'ibridazione delle due forme di perequazione, in quanto le risorse afferenti alla componente speciale collocata nel FSC non sono corredate da meccanismi idonei a perseguire l'effettivo raggiungimento dei LEP. Alla luce di ciò, la Corte costituzionale ritiene che «la rimodulazione del petitum della ricorrente non rappresenta l'unica possibilità», aprendosi, dunque, un ventaglio di opzioni a favore del legislatore. Pertanto, la Corte pronuncia l'inammissibilità della questione proposta dalla ricorrente Regione Liguria, specificando che Essa «non può, al momento, che arrestarsi e cedere il passo al legislatore, chiamandolo però a intervenire tempestivamente per superare, in particolare, una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.».

Alessandro De Nicola