RELAZIONE

- **Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 332, L. 29 dicembre 2022, n. 197 per contrasto con gli artt. 5, 114, 119, commi 1 e 4, e 120, comma 2, Cost.**

Il comma 330 della L. 29 dicembre 2022, n. 197 ha previsto un emolumento accessorio una tantum, da corrispondersi per tredici mensilità, da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio, con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza.

Il comma 332 stabilisce che "*per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'Amministrazione statale, gli oneri di cui al comma 330, da destinare alla medesima finalità e da determinare sulla base di quanto previsto al medesimo comma, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*".

La disposizione in questione prevede che il significativo onere derivante dalla necessità di corrispondere l'emolumento *de quo* debba integralmente essere sopportato dalle relative amministrazioni, senza alcun ristoro, neppure parziale, a carico dello Stato, secondo quanto stabilito dall'art. 48, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, norma in virtù della quale gli oneri della contrattazione collettiva nazionale sono posti a valere sui bilanci delle amministrazioni di appartenenza, "*previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie*".

Premesso che la norma in esame non è stata in alcun modo concordata con il sistema delle autonomie, le quali ultime, peraltro, non sono mai state neppure consultate sulla proposta, in spregio al principio costituzionale della leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, comma 2, Cost., essa contrasta, altresì, con gli artt. 114 e 119, commi 1 e 4, Cost., nella parte in cui lede l'autonomia degli enti territoriali costituzionalmente garantita e, quanto all'autonomia finanziaria, pregiudica il finanziamento integrale delle funzioni ad essi attribuite.

In particolare, la disposizione, senza una correlata dotazione finanziaria, si riflette sulla capacità di spesa degli enti territoriali, contribuisce ad irrigidirne il bilancio, per giunta in un contesto segnato da una strutturale riduzione di risorse di parte corrente ai danni di un numero di Comuni penalizzati dall'incedere della percentuale di perequazione quale criterio per il riparto delle risorse del fondo di solidarietà comunale, nonché in una fase caratterizzata, altresì, dall'incremento dei costi dell'energia e, notoriamente, da una notevole spinta inflazionistica che incide negativamente, incrementandoli, sui costi di beni e di servizi da parte dei Comuni.

Il principio della leale collaborazione è stato definito dalla Corte Costituzionale "*un principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio tra materie e competenze*" (Corte Cost., sente. n. 251 del 2016).

Risulta inoltre leso il precetto costituzionale che impegna lo Stato ad assicurare che le amministrazioni locali siano dotate di mezzi sufficienti per assolvere all'esercizio integrale delle loro funzioni. Nel caso di specie, infatti, non è stata condotta alcuna istruttoria per verificare gli impatti della disposizione *de qua* sul bilancio dei Comuni: è del tutto intuitivo il primo effetto che, al fine di mantenere l'equilibrio di bilancio, siffatta disposizione produrrà in termini di riduzione di servizi ovvero di *turn over* del personale in un momento storico caratterizzato, semmai, dalla necessità di rinforzare gli organici per l'attuazione del PNRR dopo anni di tagli dovuti alla contrazione di risorse.

La violazione del principio della leale collaborazione risulta vieppiù manifesta alla luce del parametro interposto di cui al comma 2 dell'art. 48 del D.Lgs. n. 165/2001 che, con specifico riferimento all'incremento dei costi della contrattazione collettiva, individua nel metodo della previa consultazione con le rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie il paradigma di relazione tra lo Stato e gli enti territoriali in *subiecta materia*.

La norma in questione produce, infine, un'ulteriore perniciosa conseguenza in quanto l'emolumento da essa introdotta concorre alla determinazione del raggiungimento delle soglie di spesa del personale secondo quanto disposto dal D.M. 17 marzo 2020 (*Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei Comuni*): essa incide, pertanto, in modo

molto significativo sulla possibilità di determinare una propria politica del personale in contraddizione con il principio dell'autonomia locale, imponendo una revisione dei piani di fabbisogno del personale.

Per tali motivazioni, pertanto, si propone al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Liguria, ai sensi dell'art. 9, comma 2, L. 5 giugno 2003, n. 131, di formulare istanza alla Regione Liguria di impugnazione alla Corte costituzionale della disposizione in esame per contrasto gli artt. 5, 114, 119, commi 1 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione nella parte in cui attribuisce l'onere in oggetto a carico del bilancio dei Comuni, anziché a carico del bilancio dello Stato.

- **Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, L. 29 dicembre 2022, n. 197 per contrasto con gli artt. 5, 114, 119, commi 1, 3 e 4, e 120, comma 2, Cost.**

La disposizione impugnata incrementa la dotazione del fondo di solidarietà comunale nella misura di euro 50 milioni allo scopo di provvedere a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale, da individuare con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il Governo, d'intesa con l'ANCI, negli anni precedenti ha utilizzato la progressiva integrazione di risorse da parte dello Stato – a restituzione delle somme che erano state eliminate con il D.L. 66/2014 per l'importo di 563,5 milioni di euro – al fine di sterilizzare gli effetti negativi che oltre quattromila Comuni italiani subiscono a seguito dell'avanzare del criterio di riparto delle risorse basato sulla perequazione secondo la progressione disciplinata dall'art. 57, comma 1, D.L. n. 124/2019, convertito in L. n. 157/2019.

La somma di euro 50 milioni, tuttavia, è palesemente insufficiente per assicurare che i Comuni interessati non subiscano perdite di gettito a valere sulle risorse del fondo di solidarietà comunale.

La disposizione, sotto tale profilo, presenta profili di incostituzionalità nella parte in cui non assicura una somma idonea a garantire la neutralizzazione degli effetti della perequazione, somma che, invece, è stata quantificata da ANCI – IFEL nella misura di euro 86 milioni.

L'art. 119, comma 3, della Costituzione stabilisce che lo Stato istituisce un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante che deve essere distribuito tra i Comuni senza vincoli di destinazione. Le risorse del fondo, unitamente alle altre fonti di entrata stabilite nella Costituzione, devono consentire ai Comuni l'esercizio normale delle funzioni.

Sono illegittimi, secondo la pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale, i tagli lineari di risorse che assumono carattere permanente e definitivo.

Gli strumenti della perequazione – sempre secondo l'insegnamento della Consulta – sono tipizzati, di talché il legislatore non ha la possibilità di delinearne di nuovi ovvero di deviare dallo schema stabilito dalla Costituzione.

La perequazione che è stata prevista nel nostro ordinamento, com'è noto, è essenzialmente di tipo orizzontale, atteso che le risorse progressivamente immesse dallo Stato nel fondo di solidarietà comunale sono tutte vincolate all'implementazione dei LEP.

In assenza di una idonea dotazione di risorse, la perequazione, nel nostro ordinamento, per effetto dell'incedere della percentuale perequativa fino all'anno 2030, così come previsto nel decreto fiscale del 2019, si traduce di fatto ogni anno nella sistematica e strutturale sottrazione di importanti risorse ai danni di oltre quattromila Comuni Italiani, senza che vi sia alcuna valutazione di impatto ovvero di attenzione circa la perdurante capacità di finanziare l'esercizio normale delle funzioni ad essi attribuite, per giunta in un contesto caratterizzato da incrementi del costo del personale, aumento degli oneri per le materie prime e spinta inflazionistica.

La Costituzione ha individuato la funzione della perequazione nella necessità di dotare i territori con minore capacità fiscali per abitante di risorse adeguate ad assolvere i loro compiti e certamente non come strumento di sistematica sottrazione di fonti finanziarie ai danni di alcuni Comuni e a beneficio di altri, costringendo i primi, di anno in anno, a contrarre i propri servizi.

Non è certamente questa la volontà del legislatore costituzionale del 2001, sicché sussiste la grave responsabilità dello Stato, non adeguatamente assunta allo stato attuale, di assicurare risorse

idonee affinché il sistema di perequazione ordinaria non si traduca in un incremento di risorse a vantaggio di alcuni enti e ai danni di altri.

Si osserva, inoltre, che le risorse sulle quali viene applicata la perequazione scaturiscono essenzialmente dal gettito dell'IMU con la conseguenza di privare numerosi Comuni di entrate della cui disposizione gli amministratori dovrebbero rispondere di fronte ai loro cittadini secondo il principio della responsabilità del mandato politico più volte enfatizzato dalla Corte costituzionale proprio nella materia finanziaria.

Nella sentenza n. 220 del 2021, scaturita da un giudizio promosso dal Consiglio delle Autonomie Locali tramite la Regione Liguria, la Corte Costituzionale, pronunciandosi sulla norma che prevede la graduale applicazione del criterio della perequazione, ha rilevato come in Italia sussistano "*rilevanti criticità*" nel sistema di riparto delle risorse tra i Comuni generate da una dimensione essenzialmente orizzontale della perequazione e da uno stato di perdurante inattuazione dell'aggiornamento del catasto che, stanti i valori palesemente disomogenei delle rendite, produce notevoli sperequazioni tra le amministrazioni locali.

Ebbene, alla luce di tali autorevoli constatazioni, non finanziare adeguatamente il fondo di solidarietà comunale in modo da consentire l'adozione dei correttivi necessari a neutralizzare gli effetti negativi della perequazione contribuisce ad enfatizzare ulteriormente tali criticità, comportando la lesione dei molteplici parametri costituzionali sopra menzionati.

L'assenza di una qualsivoglia valutazione di impatto della disposizione impugnata comporta, altresì, la violazione del principio della leale collaborazione.

Per tali motivazioni, ai sensi dell'art. 9, comma 2, L. 5 giugno 2003, n. 131, si propone al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Liguria di formulare istanza alla Regione Liguria di impugnazione alla Corte costituzionale della disposizione in esame per contrasto gli artt. 5, 114, 119, commi 1, 3 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione nella parte in cui prevede l'integrazione del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023 nella misura di euro 50 milioni, anziché in quella di euro 86 milioni, ovvero in quella ritenuta congrua dalla Corte Costituzionale al fine di assicurare la sterilizzazione degli effetti negativi della perequazione di cui all'art. 57, comma 1, D.L. n. 124/2019, convertito in L. n. 157/2019.