

CORTE COSTITUZIONALE

51 – Corte costituzionale, sentenza 28 marzo 2023; Pres. Sciarra, Rel. Antonini; Presidenza del Consiglio dei ministri c. Regione Molise.

Contabilità regionale e degli enti locali – Principi contabili – Riconoscimento di debito fuori bilancio con legge regionale – Copertura dei relativi oneri nel bilancio di previsione dell’esercizio precedente anziché dell’esercizio in corso – Necessità di copertura con risorse finanziarie effettivamente disponibili – Sussistenza – Violazione del principio di annualità del bilancio – Sussistenza – Illegittimità costituzionale.

Cost., art. 117, c. 2, lett. e); d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 3, c. 1; l. reg. Molise 25 marzo 2022, n. 4, riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, lett. e), d.lgs. n. 118/2011, relativi al rimborso ai comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011, art. 1, c. 1.

Contabilità regionale e degli enti locali – Principi contabili – Riconoscimento di debito fuori bilancio con legge regionale – Copertura dei relativi oneri nel bilancio di previsione dell’esercizio precedente anziché dell’esercizio in corso – Necessità di copertura con risorse finanziarie effettivamente disponibili – Sussistenza – Violazione del “principio applicato 9.1 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 in materia di debiti fuori bilancio” – Censura rivolta all’atto di impegno e non alla norma di legge – Questione di legittimità costituzionale – Inammissibilità.

Cost., art. 117, c. 2, lett. e); d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 73; l. reg. Molise 25 marzo 2022, n. 4, art. 1, c. 1.

È costituzionalmente illegittimo, perché in contrasto con la riserva di legge statale di cui all’art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e della norma interposta di cui all’art. 3, c. 1, d.lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile, l’art. 1 della legge regionale del Molise con la quale, nel determinare la copertura del saldo delle spese sostenute dai comuni per le elezioni del consiglio regionale fa riferimento al bilancio di previsione dell’esercizio precedente e non a quello in corso.

È inammissibile per insufficienza della motivazione la questione di legittimità costituzionale proposta per contrasto della l. reg. Molise n. 4/2022 con il principio applicato 9.1 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, ma in realtà argomentata con riguardo all’attività gestionale di impegno effettuata dalla regione prima del riconoscimento del debito fuori bilan-

cio, avvenuto da parte del consiglio regionale nell’esercizio successivo. (1)

Ritenuto in fatto – 1. Con ricorso notificato e depositato l’1 giugno 2022 (reg. ric. n. 35/2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l’art. 1 della l. reg. Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante “Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, lett. e), d.lgs. n. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011”, in riferimento all’art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

La citata disposizione regionale prevede al c. 1 che, ai sensi dell’art. 73, c. 1, lett. e), d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42), “è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011”, come dettagliato per ciascun comune nel prospetto ivi inserito.

Al successivo c. 2, la disposizione stabilisce che “[g]li oneri derivanti dal c. 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla missione 1, programma 7, titolo 1”.

Ad avviso del ricorrente la suddetta norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell’esercizio 2021, “pur essendo tale esercizio ormai decorso”, contrasterebbe con il principio contabile dell’annualità del bilancio di cui “all’art. 3 del d.lgs. n. 118/2011” e con il “principio applicato 9.1 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 [recte: n. 118/2011] in materia di debiti fuori bilancio”, violando pertanto l’art. 117, c. 2, lett. e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.1. Nell’illustrare il motivo d’impugnazione, il ricorso premette, in fatto, che lo stanziamento di bilancio di cui alla missione 1, programma 7, titolo 1, relativo alle spese per lo svolgimento delle elezioni è stato incrementato a seguito della variazione disposta con deliberazione della giunta regionale del 29 dicembre 2021, n. 473, in esecuzione della l. reg. Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali).

Il ricorrente segnala quindi che la regione avrebbe registrato l’impegno di spesa relativo al debito fuori bilancio in data 31 dicembre 2021, mentre al riconoscimento del suddetto debito il consiglio regionale avrebbe provveduto soltanto con la impugnata l. reg. Molise n. 4/2022, la cui proposta era stata approvata

(1) Segue la nota di E. Tomassini, *La Corte costituzionale continua a censurare la legislazione regionale per violazione dei principi in materia di armonizzazione contabile.*

con deliberazione della giunta regionale del 30 dicembre 2021, n. 498.

1.2. Ciò premesso, il ricorrente richiama il contenuto del principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 nella parte in cui prescrive: “[l]’emersione di debiti assunti dall’ente e non registrati quando l’obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione nell’esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili.

Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell’obbligazione, la spesa è impegnata nell’esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto”.

La regione, quindi, “non poteva impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio”, nella specie avvenuto solo nel marzo del 2022 con la legge regionale impugnata.

L’intera operazione avrebbe dovuto “pertanto essere imputata al 2022, ovvero attribuendo tanto gli oneri quanto le rispettive variazioni di bilancio (e relativi impegni di spesa) all’esercizio in cui i debiti” sono stati riconosciuti dalla l. reg. Molise n. 4/2022.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Molise, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso.

La resistente premette che la legge regionale impugnata discenderebbe dalla procedura di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio avviata dalla Regione Molise con la deliberazione della giunta regionale del 29 dicembre 2021, n. 473, di variazione del bilancio di previsione 2021-2023, in esecuzione della l. reg. Molise n. 7/2021, di assestamento dello stesso bilancio.

In particolare, la difesa regionale ricorda che il debito riconosciuto dalla disposizione impugnata riguarda il rimborso ai comuni molisani, in base a un documentato rendiconto, delle spese di organizzazione e di attuazione delle operazioni elettorali regionali svoltesi nel 2011.

L’importo di 500.000 euro, appositamente impegnato sul bilancio dell’esercizio 2011, si era infatti rivelato insufficiente, consentendo alla giunta regionale soltanto la liquidazione di un acconto pari a circa il 28 per cento, con riserva di provvedere al saldo “allorquando la disponibilità finanziaria del Bilancio regionale lo avrebbe consentito”.

Stante il lungo tempo trascorso e la possibilità di contenziosi, la regione avrebbe deciso di provvedere nel 2021, assicurando la copertura del debito in parola con l’utilizzo di uno specifico accantonamento al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020, appostato rettificando la proposta di legge regionale di approvazione del rendiconto generale 2020.

La deliberazione della giunta regionale del 30 novembre 2021, n. 404, adottata a seguito del giudizio di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti e al fine di superare le eccezioni formulate

dalla stessa, avrebbe infatti “quantificato in euro 2.300.000 l’accantonamento per partite potenziali”, comprensivo del debito nei confronti dei comuni molisani.

La difesa regionale ricorda, inoltre, che la proposta di legge regionale relativa al riconoscimento del debito fuori bilancio è stata approvata con la deliberazione della giunta regionale del 30 dicembre 2021, n. 498, e che l’impegno di spesa, derivando da posizioni debitorie certe, liquide ed esigibili, è stato registrato nell’esercizio 2021, con determinazione dirigenziale del 31 dicembre 2021, n. 8632.

2.1. Al riguardo, la difesa regionale evidenzia che nel caso in esame non si sarebbe “determinat[a] un’esautorazione” del consiglio regionale poiché, per un verso, il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio sarebbe stato sottoposto all’esame del medesimo consiglio; per altro verso, la successiva liquidazione e il conseguente effettivo pagamento dei debiti in questione sarebbero potuti intervenire solo dopo l’approvazione della proposta di legge regionale concernente tale riconoscimento.

Inoltre, secondo la difesa regionale, lo stesso principio contabile applicato 9.1 di cui al citato allegato 4/2, nel capoverso che precede il punto richiamato dal ricorrente, “consent[irebbe], se non addirittura impo[rebbe]”, di procedere all’immediato impegno contabile alla competenza dell’esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili.

Dovrebbe allora ritenersi consentita la registrazione dell’impegno “prima del formale riconoscimento”.

2.2. La difesa regionale sottolinea, poi, che la determinazione di assumere l’impegno coinvolto dalla norma impugnata sarebbe seguita strettamente al giudizio di parificazione del rendiconto dell’esercizio finanziario 2020, avendo la regione, su sollecitazione della Corte dei conti, definito gli specifici fondi per rischi legali e per passività potenziali.

Peraltro, la copertura finanziaria degli oneri recati dalla legge regionale impugnata e l’assunzione del relativo impegno di spesa sarebbero avvenute da parte della regione utilizzando “uno spazio finanziario maggiore di quello che ordinariamente le sarebbe stato consentito”, ossia avvalendosi dell’art. 56, c. 2, d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all’emergenza da Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito con modificazioni dalla l. 23 luglio 2021, n. 106, che, per l’esercizio 2021, ha consentito di derogare ai limiti posti alle regioni dall’art. 1, cc. 897 e 898, l. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

2.3. Nel suddetto contesto, inoltre, sarebbe applicabile alla fattispecie il “[p]rincipio della prevalenza della sostanza sulla forma”, di cui al punto 18 dell’allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011, al quale la regione si sarebbe attenuta, impegnando nell’esercizio 2021 le somme oggetto della disposizione di legge impugnata “non avendo analoga copertura nell’esercizio

2022, per effetto dei limiti di cui ai cc. 897 e 898 dell'art. 1 della l. n. 145/2018”.

2.4. Infine, la regione evidenzia che l'emersione dei debiti fuori bilancio e il loro finanziamento “rap-present[erebbero] gli esiti di un più ampio percorso virtuoso dell'ente [...] ai fini della rappresentazione veritiera dei fatti di gestione”, concretizzatosi, in particolare, attraverso una serie di accantonamenti al risultato di amministrazione, tra cui anche uno per il fondo di copertura dei predetti debiti.

3. In prossimità dell'udienza entrambe le parti hanno depositato una memoria, richiamando gli argomenti già illustrati e insistendo nelle rispettive conclusioni.

Considerato in diritto – 1. Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della l. reg. Molise n. 4/2022, in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

La citata disposizione regionale prevede al c. 1 che, ai sensi dell'art. 73, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 118/2011, “è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011”, come dettagliato per ciascun comune nel prospetto ivi inserito.

Al successivo c. 2, la disposizione stabilisce che “[g]li oneri derivanti dal c. 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla missione 1, programma 7, titolo 1”.

Ad avviso del ricorrente la suddetta norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021, “pur essendo tale esercizio ormai decorso”, contrasterebbe con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui “all'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011” e con il “principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2021 [*recte*: n. 118/2011] in materia di debiti fuori bilancio”, violando pertanto il richiamato art. 117, c. 2, lett. e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

2. La questione promossa in relazione al principio contabile di cui al par. 9.1 è inammissibile per insufficiente motivazione a sostegno della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, sent. n. 119/2022 e n. 176/2021).

La censura non lamenta un vizio proprio della legge regionale, quanto piuttosto dell'atto di impegno di spesa che l'ha preceduta, come senza dubbio emerge dall'accento posto sul momento in cui tale atto gestionale è stato adottato, omettendo, peraltro, ogni riferimento all'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, che chiaramente si coordina con il principio contabile evocato, stabilendo che il consiglio regionale riconosce con legge “la legittimità dei debiti fuori bilancio”.

3. Va, invece, esaminata nel merito la censura che assume il contrasto “con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. n.

118/2011” e la conseguente violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

4. La questione è fondata.

La legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del c. 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, contestualmente individuare nel bilancio “le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti” a tale riconoscimento.

Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta.

Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltretutto congrua e attendibile (sent. nn. 226, 156 e 106/2021 e n. 197/2019), per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili.

La disposizione regionale impugnata, approvata nel marzo del 2022, contrasta quindi con l'evocato principio di annualità del bilancio, espresso dal punto 1 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011 e richiamato, nel suo insieme, dal c. 1 dell'evocato art. 3, poiché, una volta riconosciuta la legittimità di un debito fuori bilancio, ne individua però la correlata copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio.

Essa viola, pertanto, l'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Per le ragioni suddette, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l. reg. Molise n. 4/2022.

Resta fermo che la Regione Molise è tenuta a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei comuni, ormai inevaso da oltre un decennio.

P.q.m., la Corte costituzionale,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l. reg. Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante “Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lett. e), d.lgs. n. 118/2011, relativi al rimborso ai comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011”;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l. reg. Molise n. 4/2022, promossa, in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in relazione al principio contabile applicato di cui al par. 9.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

La Corte costituzionale continua a censurare la legislazione regionale per violazione dei principi in materia di armonizzazione contabile

Sommario: 1. *La materia dell'armonizzazione contabile e il criterio competenziale della Costituzione.* – 2. *La giurisprudenza costituzionale sulla materia dell'armonizzazione contabile.* – 3. *La questione decisa dalla Corte.* – 4. *Conclusioni.*

1. La materia dell'armonizzazione contabile e il criterio competenziale della Costituzione

Con la decisione in commento la Corte costituzionale affronta, ancora una volta, una questione relativa al sospetto di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali violative della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione contabile.

Come è noto, il titolo competenziale, prima della riforma del titolo V della Costituzione ad opera della l. cost. n. 3/2001, spettava alla competenza concorrente statale e regionale, con i limiti dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Sebbene la riforma del titolo V sia stata dettata dall'esigenza di imprimere una spinta più decisa alle autonomie, i limiti imposti all'Italia dall'adesione ai parametri economico-finanziari dell'Unione europea hanno determinato l'attrazione della materia nella competenza esclusiva dello Stato con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio all'art. 81 Cost., modificando anche, tra gli altri, l'art. 117 della Carta fondamentale.

In particolare, tale principio è definito come equilibrio delle entrate e delle spese; è altresì limitato il ricorso all'indebitamento soltanto all'ipotesi di fasi avverse del ciclo macroeconomico o a circostanze eccezionali, da approvarsi con maggioranza assoluta delle Camere.

L'introduzione a livello costituzionale del principio generale del divieto dell'indebitamento ha comportato anche una maggiore sorveglianza e coordinamento statale sui bilanci degli enti territoriali e regionali; pertanto, l'art. 3 ha modificato i cc. 2 e 3 dell'art. 117 Cost., recanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, al fine di riservare la materia della armonizzazione dei bilanci pubblici, in precedenza oggetto di legislazione concorrente, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, alla quale, innovando rispetto alla legislazione vigente, viene riservata anche la materia della "stabilizzazione del ciclo economico".

Non si tratta di una modifica formale, ma di una importante innovazione che avrà, negli anni successivi, evidenti riflessi nei rapporti tra Stato e regioni e anche nei giudizi di legittimità costituzionale della normativa regionale, sia a seguito di ricorso diretto alla Corte da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia da parte della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto delle regioni e delle province autonome in sede di sindacato diffuso.

Infine, tale modifica ha attribuito allo Stato non soltanto specifici poteri in termini di coordinamento della finanza pubblica allargata, ma, secondo la giurisprudenza costituzionale, gli ha imposto anche la relativa vigilanza, quale custode del medesimo ambito.

A seguito della legge delega n. 42/2009, poi, intervenuta dopo molti anni dalla riforma, e del d.lgs. n. 118/2011, la materia ha trovato una sistemazione, anch'essa modificata nel 2014 e attuata a partire dal 2015.

Il decreto delegato ha tenuto, inoltre, conto della direttiva 2011/85/UE dell'8 novembre 2011, che ha fissato regole minime comuni per rendere i bilanci degli Stati membri più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, nonché con un medesimo orizzonte temporale pluriennale – almeno triennale – di programmazione.

L'intervento del legislatore costituzionale del 2012 si pone in linea con la nuova configurazione dell'art. 81 Cost. e, anche dell'art. 119, imponendo linguaggi univoci nella contabilità degli enti territoriali al fine di predisporre un conto consolidato delle pubbliche amministrazioni per verificare in maniera più efficace il rispetto dei parametri del patto di stabilità interno e di quello europeo.

2. La giurisprudenza costituzionale sulla materia dell'armonizzazione contabile

Già prima della modifica della competenza in questione, la Corte costituzionale aveva adottato un criterio interpretativo teleologico, e a partire dal secondo decennio di questo secolo, quando sono venuti all'esame i ricorsi diretti per violazione del criterio in argomento, la Consulta ha continuato a declinare tali principi attraverso la tecnica delle norme interposte (1).

La legislazione attuativa e segnatamente il d.lgs. n. 118/2011 ha comportato "un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'alveo di altri titoli di competenza, nominati e innominati.

In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione". In tale direzione, "l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea).

Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari, il divieto di utilizzare fondi vincolati prima del loro accertamento risponde alla finalità

(1) Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in questa *Rivista*, 2003, 6, 181.

di evitare che ciò crei pregiudizio alla finanza pubblica individuale ed allargata” (2).

In questo senso, da un lato la materia o funzione “armonizzazione contabile” si pone come autoreggente e parametro di legittimità costituzionale e, dall’altro, è servente rispetto sia al criterio del coordinamento di cui al c. 3 dell’art. 117 e sia con riguardo alle materie declinate dagli artt. 81 e 119 Cost. (3).

In tale direzione, operano le norme interposte, definite, secondo la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, quali sono definite come di rango subordinato alla Costituzione, cui devono conformarsi, ma sovraordinato rispetto alle leggi ordinarie (4).

In questo contesto, dunque, i parametri declinati dal d.lgs. n. 118/2011, a sua volta espressioni della delega legislativa di cui al d.lgs. n. 42/2009, integrano il parametro costituzionale assurgendo, esse stesse, a criterio di conformità a costituzione, purché, a loro volta, abbiano superato il vaglio di compatibilità con la Carta fondamentale, altrimenti devono essere espunte dal sistema.

3. La questione decisa dalla Corte

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale continua, dunque, la sua analisi delle leggi regionali e della loro compatibilità con l’ordito costituzionale e con i parametri interposti, costituiti dal d.lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro organismi partecipati.

La sintetica decisione è stata emessa nell’ambito del giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1 della l. reg. Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante “Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, lett. e), d.lgs. n. 118/2011, relativi al rimborso ai comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011”, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

La citata disposizione regionale prevedeva al c. 1 che, ai sensi dell’art. 73, c. 1, lett. e), d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a

(2) Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184, *ivi*, 2016, 5-6, 484, punto 2.1 del considerato in diritto.

(3) Corte cost. n. 84/2016, punto 2.1 del considerato in diritto.

(4) Corte cost. n. 348/2007, in questa *Rivista*, 2007, 5, 252, punto 4.5 del considerato in diritto, per il quale la “La struttura della norma costituzionale [art. 117], ...si presenta simile a quella di altre norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere. Le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria”. Anche sent. n. 269/2007, n. 12/2006, n. 108/2005, n. 533/2002, n. 4/2000, n. 85/1990, n. 101/1989.

norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42), “è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del consiglio regionale 2011”, come dettagliato per ciascun comune nel prospetto ivi inserito. Al successivo c. 2, la disposizione stabiliva che “[g]li oneri derivanti dal c. 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla missione 1, programma 7, titolo 1”.

Per il ricorrente, la suddetta norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell’esercizio 2021, “pur essendo tale esercizio ormai decorso”, contrasterebbe con il principio contabile dell’annualità del bilancio di cui “all’art. 3 del d.lgs. n. 118/2011” e con il “principio applicato 9.1 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2021 [*recte*: 118/2011] in materia di debiti fuori bilancio”, violando pertanto l’art. 117, c. 2, lett. e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici.

Lo stanziamento di bilancio di cui alla missione 1, programma 7, titolo 1, relativo alle spese per lo svolgimento delle elezioni era stato incrementato a seguito della variazione disposta con delibera della giunta regionale del 29 dicembre 2021, n. 473, in esecuzione della l. reg. Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali).

La regione aveva registrato l’impegno di spesa relativo al debito fuori bilancio in data 31 dicembre 2021, mentre al riconoscimento del suddetto debito il consiglio regionale aveva provveduto soltanto con la impugnata l. reg. Molise n. 4/2022.

Il ricorrente aveva invocato, quali norme interposte, le disposizioni contenute nell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 nella parte in cui prescrive: “[l]’emersione di debiti assunti dall’ente e non registrati quando l’obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione nell’esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili.

Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell’obbligazione, la spesa è impegnata nell’esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto”.

In base a tale principio, la regione “non poteva impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio”, nella specie avvenuto solo nel marzo del 2022 con la legge regionale impugnata. L’intera operazione avrebbe dovuto “pertanto essere imputata al 2022, ovvero attribuendo tanto gli oneri quanto le rispettive variazioni di bilancio (e relativi impegni di spesa) all’esercizio in cui i debiti” sono stati riconosciuti dalla l. reg. Molise n. 4/2022.

È palese il contrasto con il principio dell’annualità del bilancio, in base al quale ogni spesa prevista deve indicare gli oneri per farvi fronte nell’esercizio di riferimento nel quale è disposta; nella specie, invece, sus-

sisteva un evidente disallineamento tra impegno di spesa e relativa copertura, disposto il primo in un esercizio e l'altra in quello precedente.

La Corte, tuttavia, ha dichiarato preliminarmente l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento unicamente all'atto di impegno concretamente adottato dal consiglio regionale e al principio 9.1 del d.lgs. n. 118/2011, senza far alcun riferimento alla norma violata, ossia l'art. 73 del medesimo decreto legislativo; richiama la Consulta l'obbligo di adeguata motivazione di tutti i rimettenti, a maggior ragione nel caso di impugnazione diretta di una disposizione normativa.

Nella specie, tale vizio ha impedito al giudice delle leggi di pronunciarsi, anche se, incidentalmente, questo sottolinea la fondatezza della reale censura, ancorché mal posta.

Residua, comunque, uno spazio per eventuali ulteriori iniziative giudiziali da parte del sindacato diffuso della Corte dei conti in sede di controllo regionale, ove chiamata ad applicare la normativa contestata, una volta esauritosi per decorso dei sessanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale l'iniziativa governativa di ricorso diretto.

È stata invece accolta la censura che assume il contrasto "con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011" e la conseguente violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici [...] La legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del c. 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, contestualmente individuare nel bilancio "le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti" a tale riconoscimento.

Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta. La contestualità della previsione dell'onere non è certamente un principio di natura formale, ma sostanziale, perché, a fronte del riconoscimento di un debito o di una spesa ne deve essere necessariamente indicata la copertura, e – quel che più interessa – facendo riferimento alle risorse finanziarie concretamente disponibili.

La giurisprudenza che si annota segue un solco ormai consolidato del giudice delle leggi, sempre più attento all'osservanza, da parte del legislatore regionale ma anche di quello statale, dei principi costituzionali in materia di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione e del riparto di competenze a livello costituzionale come declinato dal titolo V della Carta fondamentale.

Nelle decisioni citate in motivazione (sent. nn. 226, 156 e 106/2021 e n. 197/2019), la Corte aveva già ribadito il principio di necessaria previsione di copertura adeguata di spese previste dalle leggi regionali, che, in assenza del rispetto di tali principi, venivano a violare l'art. 81, c. 3, Cost. quale norma direttamente applicabile anche in assenza di norme interposte (sent. n. 226/2021 in materia di indennità aggiuntive stipen-

diali per il personale del Corpo forestale della Regione Sicilia non riassorbito nell'Arma dei Carabinieri e nelle altre Forze di polizia a ordinamento civile; sent. n. 156/2021 di illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana che determinava i nuovi oneri connessi all'anticipazione, mediante operazioni finanziarie, della disponibilità delle risorse attribuite per gli anni 2021-2025 alla Regione Sicilia ai sensi dell'art. 1, c. 883, l. n. 145/2018; sent. n. 106/2021 sulla previsione della restituzione degli oneri di urbanizzazione a coloro che non avevano conseguito il titolo abilitativo edilizio della Regione Abruzzo; sent. n. 197/2019 di illegittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della l. reg. Siciliana n. 8/2018, di autorizzazione del dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti all'accertamento in bilancio di contributi pubblici). Al riguardo, va menzionato l'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011 che richiede la necessaria previsione della copertura delle spese di carattere continuativo e di carattere pluriennale (cc. 1 e 2) nella relativa legge regionale.

4. Conclusioni

La Corte costituzionale ribadisce il principio fondamentale dell'annualità del bilancio, uno dei cardini del bilancio dello Stato e di quelli delle regioni e degli enti locali e degli organismi da essi partecipati. Con l'avvio della riforma sull'armonizzazione contabile le amministrazioni pubbliche sono, infatti, tenute a conformare i propri ordinamenti finanziari e contabili ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011 e ad uniformare l'esercizio delle funzioni di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo a tali principi. Essi si pongono, pertanto, come pilastri fondamentali alla base dell'ordinamento contabile del singolo ente.

I principi enunciati nell'allegato 1 sono annualità, unità, universalità, integrità, veridicità, attendibilità, correttezza, chiarezza o comprensibilità, trasparenza, significatività o rilevanza, flessibilità, congruità, prudenza, coerenza, continuità, costanza, comparabilità, verificabilità, imparzialità (neutralità), pubblicità, equilibri di bilancio, competenza finanziaria, competenza economica e di prevalenza della sostanza sulla forma.

Attraverso lo strumento dei principi contabili generali, applicabili tanto alle amministrazioni pubbliche che operano in contabilità finanziaria, quanto a quelle che operano in contabilità civilistica, il legislatore ha avviato il percorso di adozione di regole contabili comuni, obiettivo già chiaramente dichiarato nel testo della l. n. 196/2009.

Unitamente alla definizione dei principi contabili generali, il d.lgs. n. 91/2011 ha, poi, previsto l'adozione di principi contabili applicati riguardanti comuni criteri di contabilizzazione da attuare mediante predisposi di uno specifico regolamento su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il percorso della Consulta è ancora *in itinere*. Successivamente alla pronuncia in esame, infatti, ha esa-

minato importanti questioni in materia, in particolare sulla legittimità costituzionale dell'art. 14, c. 3 – relativo alla copertura degli oneri finanziari per le annualità successive al 2022 – della l. reg. Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7, che regola il recupero, la promozione e la valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria; la l. reg. Molise 4 agosto 2022, n. 13 (“Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della l. 30 dicembre 2021, n. 234”); gli artt. 1 e 2 della l. reg. Molise 4 agosto 2022, n. 14, che reca il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della regione nei confronti delle aziende del trasporto pubblico locale (tpl) extraurbano per il pagamento di ulteriori servizi relativi a chilometri effettuati in aggiunta a quelli contrattualizzati. Proprio quest'ultima questione si potrebbe porre in maniera analoga a quella già esaminata, qualora la legge regionale abbia violato il principio di annualità, disponendo l'impegno di spesa prima del riconoscimento del debito fuori bilancio e indicando le risorse disponibili in esercizio diverso da quello di previsione del debito.

Infatti, la predetta legge prevede che il “Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio” avviene in assenza di preventivo impegno di spesa.

Da ultimo, ma non per ultimo, si sottolinea l'obbligo per lo Stato di vigilare sul coordinamento della finanza pubblica e, quindi, sulla conformità al principio di cui al c. 3 dell'art. 117 Cost., con imparzialità e solerzia (5).

Peraltro, stanti i ristretti termini previsti per l'impugnazione in via principale, acquista rilievo anche il sindacato diffuso della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto regionale.

Più volte e anche di recente la Corte costituzionale si è soffermata su tali compiti, sottolineando il ruolo del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, affidato alla Corte dei conti e disciplinato dagli artt. 39-41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi, in particolare, nella “previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del Procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'amministrazione”, con la funzione “di controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione (in termini di entrate e di spese), funzione che era già da intendersi preliminare,

(5) F. Gallo, *Il diritto del bilancio nel pensiero di Aldo Carosi*, in questa *Rivista*, 2022, 4, 3. L'Autore sottolinea l'interpretazione finalistica, per obiettivi, del concetto di coordinamento della finanza pubblica, secondo la quale «gli artt. 117, c. 3 e 81, c. 6, Cost., imporrebbero allo Stato “l'onere di giustificare in modo convincente l'esercizio del potere di coordinamento in ragione del perseguimento di chiari obiettivi di politica della spesa”, con un conseguente maggiore spazio per le autonomie territoriali»; C. Buzzacchi, *Il “custode della finanza pubblica allargata” e gli oneri della potestà di coordinamento*, in <www.forumcostituzionale.it>.

ma anche separata e distinta, rispetto all'approvazione con legge del rendiconto governativo, riservata al Parlamento, nell'esercizio del suo autonomo potere di controllo e indirizzo politico” (6).

ELENA TOMASSINI

71 – Corte costituzionale, sentenza 14 aprile 2023; Pres. Sciarra, Rel. Antonini; Regione Liguria.

Federalismo fiscale – Comune – Fondo di solidarietà comunale – Apposizione di un vincolo di destinazione alle risorse da parte del legislatore statale – Illegittimità costituzionale – Inammissibilità del ricorso.

Cost. artt. 5, 117, 119, cc. 1, 3 e 4; l. 30 dicembre 2021, n. 234, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, art. 1, cc. 172, 174, 563, 564.

Federalismo fiscale – Comune – Fondo di solidarietà comunale – Apposizione di un vincolo di destinazione alle risorse da parte del legislatore statale – Esclusione.

Cost., artt. 5, 117, 119, cc. 3, 4 e 5; l. 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, cc. 172, 174, 563 e 564.

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 5 e 119, cc. 1, 3 e 4, Cost., nei confronti di disposizioni di legge, le quali prevedono un incremento della dotazione del Fondo di solidarietà comunale, attraverso risorse statali, apponendo specifici vincoli di destinazione sulla relativa spesa, in funzione del raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, nell'attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio; ciò in quanto l'accoglimento delle questioni, tese a mantenere lo stanziamento aggiuntivo del Fondo di solidarietà comunale, ma depurato del vincolo finalistico, porterebbe la Corte costituzionale ad operare una ripartizione delle risorse alternativa a quella scelta dal legislatore, sostituendosi alla discrezionalità di quest'ultimo.

Nel quadro del federalismo fiscale e dell'autonomia finanziaria riconosciuta agli enti territoriali, il Fondo di solidarietà comunale assolve alla funzione di perequazione ordinaria orizzontale, ai sensi dell'art. 119, cc. 3 e 4, Cost., consentendo agli enti con minore capacità fiscale di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attri-

(6) Corte cost. 22 luglio 2022, n. 184, in questa *Rivista*, 2022, 4, 187, resa in sede di conflitto di attribuzione tra la Regione Siciliana e la Corte dei conti, e giurisprudenza in essa richiamata; 7 dicembre 2021, n. 235, *ivi*, 2021, 6, 231; 10 aprile 2020, n. 62, *ivi*, 2020, 2, 277; 14 febbraio 2019, n. 18, *ivi*, 2019, 1, 212; 5 marzo 2018, n. 49, *ivi*, 2018, 1-2, 412; 20 dicembre 2017, n. 274, *ivi*, 2017, 5-6, 493; 16 dicembre 2016, n. n. 275; 20 luglio 2016, n. 184, *ivi*, 2016, 5-6, 484; 23 luglio 2015, n. 181, *ivi*, 2015, 3-4, 445; 28 marzo 2012, n. 70, *ivi*, 1-2, 372.

buite, sicché nello stesso non possono confluire risorse con vincolo specifico di destinazione che rispondono allo schema della perequazione speciale di tipo verticale, di cui all'art. 119, c. 5, Cost.

Considerato in diritto – 1. – Con ricorso depositato il 10 marzo 2022, la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato l'art. 1, cc. 172, 174, 563 e 564, l. n. 234/2021, in riferimento agli artt. 5 e 119, cc. 3, 4 e 5, Cost.

Le prime tre disposizioni intervengono sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale (Fsc) – istituito dall'art. 1, c. 380, lett. b), l. n. 228/2012 – incrementandone la dotazione, attraverso risorse statali, in modo consistente e progressivo; nel contempo stabiliscono specifici vincoli di destinazione sulla relativa spesa, in funzione del raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, nell'attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio.

La quarta ridetermina, in considerazione delle nuove risorse, l'ammontare complessivo del Fsc.

Nel loro insieme, le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla ricorrente chiedono la eliminazione dei “penetranti vincoli di destinazione”, che sarebbero stati imposti alle maggiori risorse stanziare a valere sul Fsc, in contrasto con la “disciplina costituzionale degli strumenti di perequazione”.

Ciò in quanto la giurisprudenza di questa corte avrebbe costantemente ribadito il divieto di istituire fondi generali a carattere vincolato, nonché affermato la necessità del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, e richiamato il principio della tipicità degli strumenti perequativi di cui ai cc. 3 e 5 dell'art. 119 Cost.

Le impugnazioni mirano altresì a preservare le nuove risorse “come necessario apporto di perequazione verticale da parte dello stato”, da ripartire secondo la regola “consistente, segnatamente, nella differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard”. sarebbe questo, infatti, il criterio proprio del fondo perequativo stabilito dall'art. 119, c. 3, Cost., come declinato dal legislatore ordinario nella “regola generale” di cui all'art. 1, c. 449, lett. c), l. n. 232/2016.

2. In particolare, la prima disposizione impugnata, di cui al c. 172 dell'art. 1 della l. n. 234/2021, sostituisce la lett. d-*sexies*) del richiamato art. 1, c. 449, introdotta dall'art. 1, c. 792, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Per effetto del citato c. 172, da un lato, risulta incrementata la quota del Fsc disciplinata dalla richiamata lett. d-*sexies*) – ciò di cui la ricorrente non si duole –; dall'altro lato, la quota medesima viene finalizzata a incrementare l'offerta di posti nei servizi educativi per l'infanzia (i cosiddetti asili nido) in modo che, impiegando tali risorse e attraverso obiettivi di

servizio annuali, i comuni giungano a garantire nell'anno 2027 un Lep, inclusivo del servizio privato, consistente in un numero di posti pari al 33 per cento della popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi.

Funzionale a tale percorso è l'ulteriore previsione, contenuta nella disposizione impugnata, delle modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse stesse, la cui disciplina è demandata al decreto ministeriale con cui, annualmente, il contributo finanziario è ripartito.

2.1. La censura della ricorrente contesta anzitutto l'innesto di siffatto contributo settoriale per gli asili nido direttamente sul Fsc, dal momento che quest'ultimo, ai sensi dell'art. 119, c. 3, Cost., non potrebbe sopportare alcun vincolo di destinazione.

Quand'anche, come la disposizione lascerebbe intendere, l'intervento adottato vada ricondotto a un intervento di perequazione speciale a vantaggio di destinatari determinati, lo stesso non potrebbe comunque “trovare ospitalità” nel Fsc, dovendo invece rinvenire giustificazione nell'ambito delle forme previste dall'art. 119, c. 5, Cost.

Ad avviso della ricorrente, inoltre, l'esercizio della competenza statale di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., relativa alla determinazione dei Lep, “non p[otrebbe] risolversi nell'imposizione di continui puntuali vincoli di destinazione a discapito di strumenti generali di finanziamento degli enti locali, perché ciò costituirebbe una surrettizia modalità di elusione della garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria locale”.

Nella specie, l'allocazione delle risorse in questione nel Fsc ne snaturerebbe la funzione di principale strumento di perequazione, dovendo le stesse essere ripartite, come disposto dal c. 3 dell'art. 119 Cost. e dall'art. 13, c. 1, lett. a), l. n. 42/2009, senza vincoli di destinazione, a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale per abitante e in base ai fabbisogni standard.

Se tale previsione fosse stata attuata, gli enti locali avrebbero potuto soddisfare l'esigenza di assolvere ai Lep definiti dallo Stato, il quale, a sua volta, sarebbe potuto intervenire con le misure mirate di cui al c. 5 dell'art. 119 Cost., al ricorrere delle ipotesi ivi previste.

Invece, nel contesto in esame il legislatore statale, “deviando palesemente dal paradigma costituzionale”, avrebbe usato in modo inammissibile “la già deficitaria perequazione generale [...] per innestare su di essa interventi di carattere settoriale a beneficio di alcune amministrazioni in condizioni di debole”.

Sarebbero altresì violati l'art. 5 Cost., in relazione al principio autonomista, e l'art. 119, cc. 1 e 4, 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.

2.2. Preliminarmente si deve precisare che le censure fin qui illustrate non risultano sostanzialmente

incise dalla modifica apportata alla lettera d-sexies) del c. 449 dell'art. 1 l. n. 232/2016 da parte dell'art. 16, c. 5, d.l. 9 agosto 2022, n. 115 (misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito con modificazioni dalla l. 21 settembre 2022, n. 142.

La citata modifica, infatti, ha soltanto integrato le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse finalizzate al servizio degli asili nido, già stabilite dalla norma impugnata, prevedendo il recupero delle somme che "risultassero non destinate ad assicurare il potenziamento" del servizio stesso (in tema di sopravvenienze normative, nello stesso senso indicato, sent. n. 194/2020 e n. 270/2017).

3. La successiva disposizione impugnata, di cui al c. 174 dell'art. 1 della l. n. 234/2021, aggiunge la lett. d-octies) al c. 449 dell'art. 1 della l. n. 232/2016. All'interno del Fsc è in tal modo introdotta una nuova quota finanziata con risorse statali – non impugnata nella sua previsione quantitativa –, "finalizzata a incrementare, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno e dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep), il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, privi di autonomia a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica».

In particolare, la medesima disposizione:

a) precisa che, fino alla definizione dei Lep, con il decreto ministeriale di riparto del contributo "sono altresì disciplinati gli obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati, da conseguire con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse stesse";

b) stabilisce l'obbligo del recupero delle somme che, a seguito del suddetto monitoraggio, "risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo stabilito di incremento degli studenti disabili trasportati gratuitamente".

3.1. Anche le censure formulate in riferimento al richiamato c. 174 lamentano la previsione di un vincolo di destinazione su una quota del Fsc, segnalando che l'inserimento nella struttura del fondo stesso di un intervento, come quello in esame, eventualmente inquadrabile tra le misure speciali di cui all'art. 119, c. 5, Cost., violerebbe il principio dell'autonomia finanziaria locale e il divieto di vincoli di destinazione, "in spregio" ai parametri di cui agli artt. 5 e 119, cc. 1, 3, 4 e 5, Cost.

4. È quindi impugnato il c. 563 dell'art. 1 della l. n. 234/2021, in riferimento ai già evocati artt. 5 e 119, cc. 1, 3, 4 e 5, Cost.

La disposizione in esame – modificando la lett. d-quinquies) dell'art. 1, c. 449, l. n. 232/2016 – assegna ai comuni della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna una specifica quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali, di cui già beneficiano i comuni delle regioni a statuto ordinario.

4.1. In questa impugnativa, a differenza dalle due precedenti, la ricorrente aspira a una pronuncia di carattere sostitutivo che assicuri ai comuni indicati dalla norma il mantenimento di contributi equivalenti, da disciplinare però con nuove risorse statali al di fuori dal Fsc e nell'ambito della perequazione speciale di cui all'art. 119, c. 5, Cost.

Le risorse previste dalla disposizione impugnata e conglobate nell'ammontare complessivo del suddetto fondo determinato dal successivo c. 564, dovrebbero permanervi senza vincolo di destinazione ed essere così ripartite secondo la già richiamata regola generale; esito, quest'ultimo, che giustificherebbe l'interesse all'impugnativa.

5. Infine, è impugnato il c. 564 dell'art. 1 della l. n. 234/2021, che, "[i]n considerazione di quanto disposto dai cc. 172, 173, 174 e 563 del presente articolo" ridetermina l'importo complessivo del Fsc per ciascun anno dal 2022 al 2030 – e, nella misura di quest'ultimo anno, anche per i successivi –, modificando di conseguenza l'art. 1, c. 448, l. n. 232/2016, che tale dotazione stabilisce.

Ad avviso della ricorrente la disposizione – impugnata nel solo riportato inciso iniziale, dove richiama i cc. 172, 174 e 563 – adeguerebbe l'ammontare del Fsc a decorrere dall'anno 2022, ma «"cristallizzando" il vincolo di destinazione dei maggiori finanziamenti attraverso il rinvio ai commi citati».

Sarebbero pertanto violati, per i medesimi motivi già esposti, gli artt. 5 e 119, cc. 1, 3, 4 e 5, Cost.

Per effetto dell'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'intero ammontare degli ulteriori finanziamenti tornerebbe ad essere ripartito tra i comuni senza più vincolo di destinazione.

6. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo anzitutto di dichiarare inammissibile il ricorso.

Sotteso alle questioni promosse vi sarebbe infatti un *petitum* manipolativo volto alla riformulazione delle disposizioni impugnate nel senso che lo stanziamento aggiuntivo nel Fsc andrebbe conservato ma depurato dal vincolo di specifica destinazione.

In sostanza, questa Corte verrebbe "chiamata inammissibilmente a sostituirsi alla discrezionalità del legislatore", poiché la normativa di risulta mirerebbe a ottenere una "ripartizione alternativa" delle risorse, con "l'integrale modifica di direzione della volontà del legislatore", per cui il finanziamento non sarebbe più a garanzia di "specifici Lep"; ma in tal modo si "stravolgerebbe la portata normativa della coesione territoriale" e "il dovere costituzionale dello Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni anche nei territori meno sviluppati".

7. L'eccezione è fondata nei termini di seguito precisati.

Uno degli argomenti addotti dall'Avvocatura per sostenere l'inammissibile carattere manipolativo del

petitum recato dalle impugnazioni – che non attengono a profili relativi al riparto di competenze legislative, ma alla corretta declinazione dei meccanismi perequativi di cui all’art. 119 Cost. – evidenzia come il loro accoglimento si tradurrebbe in una radicale riforma del sistema perequativo, che risulterebbe, peraltro, del tutto privato della quota vincolata a “garantire i livelli essenziali delle prestazioni anche nei territori meno sviluppati”.

La rimodulazione auspicata dalla ricorrente, in effetti, non è l’unica modalità con la quale è possibile rimediare al *vulnus* dalla stessa prospettato e derivante, in sostanza, dalla previsione, in contrasto con l’art. 119, c. 3, Cost., di un vincolo di destinazione sulle risorse inserite nel Fsc.

Le modalità con cui ciò può avvenire sono infatti molteplici, senza che se ne possa individuare una costituzionalmente obbligata o adeguata, e, in particolare, queste possono essere individuate dal legislatore senza compromettere quel percorso di definizione e di garanzia dei Lep sulla cui necessità, in più occasioni, questa Corte ha insistito (*ex multis*, sent. n. 220/2021, n. 197/2019 e n. 117/2018).

8. Al fine di precisare quanto sopra è, innanzitutto, opportuno ripercorrere le principali fasi dell’evoluzione della struttura del Fsc, chiamato ad attuare il modello cooperativo di federalismo fiscale disegnato dagli artt. 11, 12 e 13 l. n. 42/2009, colmando le differenze di capacità fiscale tra i vari comuni, in modo da garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali loro assegnate.

In particolare, l’art. 11, c. 1, lett. b), ha previsto che il finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali dei comuni, “e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo”.

In questo disegno, al rafforzamento dell’autonomia finanziaria dei comuni e al superamento del modello di finanza derivata, attuato anche attraverso la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali, aventi carattere di generalità e permanenza, e la sostituzione degli stessi con entrate proprie (art. 11, c. 1, lett. e), è corrisposta la valorizzazione della perequazione.

Questa, infatti, ha assunto, oltre che una finalità marcatamente solidaristica, anche quella di superare progressivamente il tradizionale criterio del finanziamento in base alla spesa storica (art. 2, c. 1, lett. m, l. n. 42/2009) – che può riflettere inefficienze nella gestione dei servizi locali – a favore del criterio del fabbisogno standard, che valorizza, invece, “l’efficienza e l’efficacia” della spesa (art. 2, c. 1, lett. f, l. n. 42/2009).

I fabbisogni standard, disciplinati dal d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province), sono stati adottati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito di un complesso e concertato procedimento che:

a) ha coinvolto soluzioni per il sistema economico - Sose s.p.a.;

b) ha utilizzato una metodologia di tipo econometrico;

c) ha richiesto la collaborazione dei comuni anche tramite la risposta a specifici questionari;

d) è avvenuto sotto il controllo della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, prima, e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, poi, oltre che delle competenti commissioni parlamentari e, in particolare, della Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale.

La perequazione in base ai fabbisogni standard è stata avviata nel 2014, prevedendo una progressione graduale, più volte ridefinita e che, in base all’art. 57, c. 1, d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 (disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito con modificazioni dalla l. 19 dicembre 2019, n. 157, raggiungerà il 100 per cento nell’anno 2030.

Nello specifico, il Fondo di solidarietà comunale è stato concretamente istituito dall’art. 1, c. 380, lett. b), l. n. 228/2012, in sostituzione dell’iniziale Fondo sperimentale di riequilibrio di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 23/2011.

Entrambi i fondi, in conformità alla valorizzazione dell’autonomia finanziaria disposta dal c. 3 dell’art. 119 Cost., sono stati chiaramente concepiti senza vincolo di destinazione.

9. La linearità del disegno iniziale, tuttavia, nel tempo si è viepiù complicata, rendendo farraginoso e sempre meno trasparente il funzionamento del Fsc, fino anche a generare “criticità nella distribuzione delle risorse fra i comuni italiani” (sent. n. 220/2021).

Ciò non solo per l’introduzione all’interno del Fsc di alcune componenti di tipo correttivo, ritenute funzionali a compensare specifiche distorsioni prodotte dal passaggio ai fabbisogni standard, ma anche a causa di diversi tagli e interventi statali sulle basi imponibili dei tributi locali, che hanno condotto a prevedere anche una complessa serie di componenti ristorative.

10. In un fondo caratterizzato dalla coesistenza di diverse determinanti, la l. n. 178/2020, con i cc. da 791 a 794 dell’art. 1, ha poi introdotto due nuove e ulteriori componenti perequative, per la prima volta con un vincolo di destinazione, finanziate con risorse statali e dirette a incrementare:

a) i servizi sociali comunali, svolti in forma singola o associata, dai comuni delle regioni a statuto ordinario;

b) il numero di posti disponibili negli asili nido comunali (parallelamente a quanto dopo poco previ-

sto, con riguardo alle infrastrutture, dal Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, inserito nel Piano nazionale di ripresa e resilienza quale investimento 1.1 della componente 1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università, della missione 4, "istruzione e ricerca").

Più precisamente, quanto ai servizi sociali, la lett. d-*quinquies*), inserita all'interno del c. 449 dell'art. 1 della l. n. 232/2016, ha previsto, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, che i contributi, quantificati in misura annua crescente (a partire da 215.923.000 euro per l'anno 2021 fino ad arrivare a "650.923.000 euro annui a decorrere dall'anno 2030"), costituiscono una "quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario".

In particolare, i contributi in questione sono ripartiti tra i comuni «in proporzione del rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato per la funzione "servizi sociali" e approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard», "anche in osservanza del livello essenziale delle prestazioni definito dall'art. 1, c. 797, a linea, della l. 30 dicembre 2020, n. 178" (integrazione, quest'ultima, operata dall'art. 1, c. 734, l. n. 234/2021 e volta a richiamare un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente di 1 a 5.000).

Quanto agli asili nido, la lett. d-*sexies*), inserita all'interno del medesimo art. 1, c. 449, ha previsto, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna, contributi statali, quantificati in misura annua crescente (a partire da 100 milioni di euro per l'anno 2022 fino ad arrivare a 300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2026), finalizzati a incrementare «l'ammontare dei posti disponibili negli asili nido, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno, in proporzione alla popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni nei comuni nei quali il predetto rapporto è inferiore ai Lep.

Fino alla definizione dei Lep, o in assenza degli stessi, il livello di riferimento del rapporto è dato dalla media relativa alla fascia demografica del comune individuata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard contestualmente all'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione "asili nido"».

Sia per l'una che per l'altra componente si è stabilito che ove, a seguito del previsto monitoraggio sull'utilizzo delle risorse assegnate, le somme erogate "risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi", le stesse sono recuperate a valere sul Fsc attribuito ai medesimi comuni o, comunque, su qualunque assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero dell'interno.

10.1. In questi termini, nel Fsc ha iniziato a comparire una nuova componente perequativa, che, da un lato, ha assunto carattere vincolato anche al finanzia-

mento di Lep contemporaneamente indicati, ma, dall'altro, ha previsto, come sanzione del mancato impiego delle risorse per tale finalità, la mera restituzione delle stesse.

11. Questa nuova componente è stata estesa e potenziata dalle norme denunciate, come di seguito illustrato.

11.1. In tema di asili nido, infatti, l'impugnato c. 172 dell'art. 1 della l. n. 234/2021, "al fine", dichiarato nel suo *incipit*, "di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.", oltre a incrementare in misura considerevole gli importi annui progressivi fino all'anno 2027 (a decorrere dal quale le risorse ammontano a 1.100 milioni di euro annui), ha indicato in maniera più puntuale i servizi da potenziare, richiamando quelli educativi per l'infanzia di cui all'art. 2, c. 3, d.lgs. 13 aprile 2017, n. 65, recante "istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'art. 1, cc. 180 e 181, lett. e), l. 13 luglio 2015, n. 107".

La medesima disposizione ha poi fissato un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire, come numero di posti offerti, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, determinandolo nel 33 per cento, "anche attraverso il servizio privato"; ha quindi precisato che il raggiungimento di tale "livello essenziale della prestazione" è garantito dai comuni entro il 2027, "attraverso obiettivi di servizio annuali", mentre nel 2022, è stato, in sostanza, indicato come criterio prioritario il conseguimento della soglia del 28,88 per cento.

La stessa norma, infine, ha rimandato a un successivo decreto ministeriale la definizione delle modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse.

11.2. L'impugnato art. 1, c. 174, l. n. 234/2021 ha aggiunto la lett. d-*octies*) al c. 449 dell'art. 1 della l. n. 232/2016, prevedendo all'interno del Fsc una quota aggiuntiva, quantificata con importi crescenti dal 2022 al 2027, e costanti per gli anni successivi, vincolata al potenziamento del servizio di trasporto scolastico per gli studenti disabili.

Fino alla definizione di specifici Lep rilevano gli "obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati, da conseguire con le risorse assegnate", come disciplinati dal decreto ministeriale che provvede anche al riparto della quota annua, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Anche lo stanziamento in esame è assistito da una disciplina concernente le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse e la previsione del recupero delle somme che "risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo stabilito di incremento degli studenti disabili trasportati gratuitamente".

11.3. Una ulteriore quota del Fsc è stata, infine, disciplinata dall'impugnato c. 563 dell'art. 1 della l. n. 234/2021, integrando la lett. d-*quinquies*) del richiamato c. 449 e ricalcando il modello ivi previsto in relazione ai servizi sociali, con lo scopo di estendere a favore dei comuni della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna quanto già disposto per quelli delle regioni a statuto ordinario dall'art. 1, c. 792, della l. n. 178/2020.

12. Nei termini descritti, all'interno del Fsc e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria – strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del c. 3 dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione – è stata, dunque, progressivamente introdotta, a partire dal 2021, una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio.

Questa nuova determinante del Fondo, come del resto riconosce l'Avvocatura generale dello Stato, presenta caratteri tipicamente riconducibili al quinto comma dell'art. 119 Cost., che prevede la possibilità per lo Stato di effettuare “interventi speciali”, diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando “risorse aggiuntive” con un vincolo di destinazione, quando lo richiedano, per quanto qui interessa, “la coesione e la solidarietà sociale”, la rimozione di “squilibri economici e sociali”, o infine, “l'effettivo esercizio dei diritti della persona” (*ex multis*, sulle caratteristiche della perequazione di cui al c. 5 dell'art. 119 Cost., da ultimo, sent. n. 123/2022).

Le nuove risorse entrate nel Fsc sono, infatti, distribuite in conformità a questo modello, in quanto, in particolare, si tratta di contributi statali erogati:

a) a favore di comuni determinati (anche se il loro numero è molto elevato, perché per asili nido e trasporto disabili, nel 2022, è stato pari, rispettivamente, a 4.974 e a 4.839, sui 7.333 comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna);

b) con vincolo di destinazione al fine del raggiungimento di livelli essenziali o di obiettivi di servizio nell'ambito delle funzioni fondamentali dei comuni;

c) per superare squilibri territoriali in materia sociale.

13. In tal modo, tuttavia, si è realizzata, all'interno dell'unico 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.

In base all'art. 119 Cost., infatti, le risorse derivanti da “tributi ed entrate propri”, “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, e quote di “un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale”, devono essere sufficienti a consentire agli enti territoriali “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche

loro attribuite” (art. 119, cc. 2, 3 e 4), senza che residuino spazi per forme ordinarie di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali, appunto, i fondi vincolati (*ex plurimis*, sent. n. 40/2022).

Questa Corte, del resto, fin dalla sent. n. 370/2003 ha sostenuto con fermezza che «il nuovo art. 119 Cost., prevede espressamente, al c. 4, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere “integralmente” finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al c. 2, nonché con quote del “fondo perequativo senza vincoli di destinazione”, di cui al c. 3. [...] Pertanto, nel nuovo sistema, 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, c. 3, Cost.».

Ciò che riflette l'esigenza di evitare il rischio di “sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente” (*ex multis*, già sent. n. 16/2004 e n. 187/2021; più di recente, nello stesso senso, sent. n. 40/2022) a quelli derivanti dall'autonomia di spesa degli enti sub-statali, la quale, in virtù della maggiore vicinanza al territorio e della inerente responsabilità politica, dovrebbe tendenzialmente garantire una più efficace allocazione delle risorse.

Per tale motivo, questa Corte, anche di recente, ha ribadito che “ai sensi dell'art. 119, c. 4, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, c. 1, lett. a), l. n. 42/2009” (sent. n. 220/2021).

14. Alla luce di queste considerazioni non è quindi condivisibile la tesi sostenuta dall'Avvocatura generale, per cui “nulla impedirebbe” allo Stato di stanziare risorse aggiuntive per le finalità considerate dall'art. 119, c. 5, Cost. “nell'ambito del contenitore finanziario del Fsc”, specificandone il carattere vincolato e il meccanismo di assegnazione dedicato alle speciali finalità perequative; ciò in quanto non sarebbe «il “contenitore” finanziario ad essere dirimente ai sensi della Costituzione», che, quindi, potrebbe ben includere 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 della difesa statale confligge, infatti, con il richiamato rigore con cui questa Corte, al fine di evitare un eccesso di centralizzazione a scapito dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, fin dalle prime pronunce in materia ha, in definitiva, rimarcato il “principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione” (sent. n. 46/2013 e n. 176/2012).

15. Va oltretutto considerata anche un'altra distorsione prodotta dalla ibridazione delle due forme pere-

quative: le risorse relative alla componente speciale collocate all'interno del Fsc non sono state, infatti, assistite da coerenti meccanismi per l'effettivo raggiungimento dei Lep al contempo fissati.

In altri termini, ha preso forma una componente perequativa speciale che, risultando innestata nell'ambiente normativo tipico di quella ordinaria – volta a premiare l'autonomia e priva di vincoli di destinazione – non ha attinto agli strumenti necessari per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti “che devono”, come si esprime l'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., “essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

È significativo di questa contraddizione l'*incipit* della prima norma impugnata, ovvero il c. 172 dell'art. 1 della l. n. 234/2021, che, se da un lato, recita: “al fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.”, dall'altro, poi, si limita a prevedere un monitoraggio della spesa senza alcuna sanzione con riguardo a quei comuni che non impegnano le risorse per il richiesto potenziamento dei servizi educativi per l'infanzia.

Il d.l. n. 115/2022, come convertito, all'art. 16, c. 5, ha poi precisato: “le somme che a seguito del monitoraggio, di cui al settimo periodo, risultassero non destinate ad assicurare il potenziamento del servizio asili nido sono recuperate a valere sul Fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi comuni”.

Anche considerando quest'ultima specificazione, risulta palesemente contraddittorio che, a fronte di un vincolo di destinazione funzionale a garantire precisi Lep, la “sanzione” a carico dei comuni inadempienti possa poi consistere nella mera restituzione delle somme non impegnate.

Questa soluzione, infatti, non è in grado di condurre al potenziamento dell'offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del Lep definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni.

L'inadeguatezza della soluzione trova conferma, del resto, nel diverso e ben più coerente meccanismo che il legislatore ha strutturato in materia di diritto alla salute, prevedendo, come è noto, il commissariamento della regione che non garantisce i livelli essenziali di assistenza.

15.1. A questo riguardo, va considerato che il c. 5 dell'art. 119 Cost., quando sono in causa i Lep di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., fa sistema con l'art. 120, c. 2, Cost., che, ove lo richieda “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, abilita l'intervento del potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale.

È quindi all'interno di fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost., che sarebbe possibile trarre le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei Lep –

in funzione del “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali” (sent. n. 220/2021) – giungendo a prevedere, quando necessario, opportune forme di commissariamento degli enti inadempienti.

Le previsioni dell'art. 120, c. 2, Cost., infatti, pongono lo Stato “quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale” rispetto a determinati “interessi essenziali”, quali quelli attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (sent. n. 168/2021).

È significativo, peraltro, che la relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale presentata alle Camere il 15 dicembre 2021 abbia evidenziato, con riferimento alla perequazione comunale, l'opportunità “per le funzioni in cui le norme individuano dei livelli essenziali” di prevedere, “in coerenza con l'art. 120 Cost. in analogia a quanto già sperimentato in campo sanitario, un meccanismo che, oltre ad aiutare gli enti a individuare le criticità e a predisporre una strategia di miglioramento dei servizi, consenta, nei casi di grave e persistente inadempienza, un intervento sostitutivo dello Stato” (p. 26).

16. Quanto detto conferma come nell'unico Fondo perequativo relativo ai comuni e storicamente esistenti ai sensi dell'art. 119, c. 3, Cost., non possano innestarsi componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali.

17. Ciò chiarito, va tuttavia ribadito che la rimodulazione auspicata nel *petitum* della ricorrente non rappresenta l'unica possibilità di rispondere a tale esigenza.

In conclusione, quindi, il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale – anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni (*ex plurimis*, sent. n. 135/2020) – al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all' “imprescindibile” (sent. n. 220/2021) processo di definizione e finanziamento dei Lep (la cui esigenza è stata più volte, come detto, rimarcata da questa stessa Corte), non può che spettare al legislatore, dato il ventaglio delle soluzioni possibili.

L'inammissibilità delle questioni deriva, infatti, “dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative” (sent. n. 155/2015) a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato.

Questa Corte, pertanto, 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.

P.q.m., la Corte costituzionale dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 172, 174, 563 e 564, l. 30 dicembre 2021, n. 234 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, cc. 1, 3, 4 e 5, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

* * *