

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2023

Data: 3 ottobre 2023

Le vie costituzionali della solidarietà comunale. Nota a Corte cost. 71/2023*

di **Elena di Carpegna Brivio** – *Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca*

TITLE: The constitutional ways of municipal solidarity

ABSTRACT: La nota ripercorre le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023 in cui la Corte stabilisce la necessità di costruire la perequazione sulle funzioni fondamentali dei Comuni e la garanzia dei livelli essenziali secondo strumenti finanziari distinti. Mentre la perequazione sulle funzioni fondamentali deve essere necessariamente senza vincoli di destinazione perché riguarda il cuore dell'autonomia comunale, la garanzia dei livelli essenziali deve essere uniforme su tutto il territorio e deve quindi essere finanziata con fondi speciali *ad hoc* dotati di vincoli di destinazione e assistiti da poteri sostitutivi dello Stato che permettano di realizzare una piena eguaglianza tra cittadini dei diversi territori.

The note retraces the grounds of the Constitutional Court's decision no. 71 of 2023, in which the Court establishes equalization mechanism that on the fundamental functions of municipalities and the guarantee of essential levels of services should be based on different kinds of financial instruments. While the equalization mechanism on the fundamental functions must necessarily be without destination limits because it concerns the heart of municipal autonomy, the guarantee of the essential levels of services must be uniform throughout the territory. Therefore it shall be financed

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

by special ad hoc funds with destination limits and assisted by substitutive powers of the State that allow for full equality among citizens of different territories.

KEYWORDS: Fondo di solidarietà comunale; perequazione; livelli essenziali delle prestazioni; Municipal solidarity fund; equalization mechanism; essential levels of services

SOMMARIO: 1. Le questioni oggetto del giudizio e le richieste della ricorrente. – 2. Il Fondo di solidarietà comunale tra logica perequativa e vincoli di destinazione. – 3. I rapporti finanziari Stato-Comuni tra ieri, oggi e domani.

1. Le questioni oggetto del giudizio e le richieste della ricorrente

Nonostante sia una pronuncia di inammissibilità, Corte cost. 14 aprile 2023, n. 71, presenta un articolato ragionamento costituzionale sulle relazioni che oggi intercorrono tra la perequazione, le funzioni fondamentali dei Comuni, i fabbisogni standard e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Si tratta di un ragionamento prezioso perché, a più di vent'anni dalla riforma del Titolo V e a quasi quindici anni dalla legge delega sul federalismo fiscale, la sentenza interviene su una materia, i rapporti finanziari tra Stato e Comuni, che non ha ancora trovato una solida sistemazione ed è invece caratterizzata dalla stratificazione di molti interventi puntuali che sembrano ormai aver smarrito una chiara rotta costituzionale¹.

Da un punto di vista processuale la questione di legittimità è stata sollevata dalla Regione Liguria su richiesta del proprio Consiglio delle autonomie locali². Oggetto di impugnazione sono state quattro disposizioni (i commi 172, 174, 563 e 564 dell'art. 1) contenute nella l. 30 dicembre 2021, n. 234 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*). Tutti i commi impugnati intervengono sulla struttura normativa del

¹ In proposito L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2014, 15 e ss.; ID., *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, Marsilio, 2013; F. GALLO, *L'incerta sorte del federalismo fiscale*, in *Il Mulino*, n. 2, 2016, 359 ss.; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per la dimensione della spesa pubblica territoriale*, Trento, 2014, 436 ss.; G. RIVOCCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2017; M. DE NES, *Perequazione e dissesto finanziario nei Comuni dopo la grande recessione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 2, 2020, 579 ss.

² Punto 1.1 del *Ritenuto in fatto*.

Fondo di solidarietà comunale (FSC), istituito originariamente nel 2013 come principale strumento di perequazione a favore dei Comuni³. Le previsioni contenute nella legge di bilancio e impugnate della Regione introducono nel FSC delle componenti di carattere speciale che finanziano, con risorse aggiuntive, specifici obiettivi che, se non raggiunti, determinano la messa in atto di meccanismi di restituzione⁴.

La prima disposizione impugnata è il comma 172. Esso ha sostituito una componente che era stata inserita nel fondo con un intervento del 2016 incrementandone annualmente gli importi e destinandoli in modo specifico a rimuovere gli squilibri territoriali in materia di asili nido⁵. Secondo il comma impugnato, le risorse erogate annualmente tra il 2022 e il 2027 devono essere impiegate dai Comuni per portare progressivamente il numero di posti disponibili negli asili nido ad un livello minimo pari al 33 per cento della popolazione locale che ricade nella fascia di età da 3 a 36 mesi⁶. Il mancato impiego delle risorse per le finalità stabilite dal comma, determina l'obbligo di restituzione in capo al Comune inadempiente.

In modo del tutto simile, la seconda disposizione impugnata, il comma 174, incrementa il FSC per il periodo 2022-2027 aggiungendo una nuova componente finanziaria che viene vincolata all'aumento, nel limite dei livelli essenziali delle prestazioni, del numero degli studenti disabili che usufruiscono del servizio di trasporto scolastico per la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado⁷. Il vincolo di destinazione viene assistito da precisi strumenti

³ Sul Fondo di solidarietà comunale L. ANTONINI, *Il Fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Rassegna tributaria*, n. 3, 2018, 495 ss.; G. RIVOCCHI, *La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 2, 2022, 367 ss.

⁴ Il Fondo di solidarietà comunale è stato istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 con l'intento di superare il Fondo sperimentale di riequilibrio che era disciplinato dall'art. 2, comma 7, d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23. Quest'ultimo fondo aveva un carattere sperimentale ed era stato istituito, con una durata triennale, come soluzione transitoria in attesa che venisse istituito il fondo perequativo previsto dall'art. 13 della l. 5 maggio 2009, n. 42. Tale fase transitoria è finita con l'istituzione del Fondo di solidarietà comunale da parte dell'art. 1, comma 380, lettera b), della l. 24 dicembre 2012, n. 228, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)* che quindi ha rappresentato lo strumento per la perequazione a favore dei Comuni con minore capacità fiscale. Sul significato della legge di bilancio 2022 per la finanza pubblica locale, G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, 51 ss.

⁵ La componente su cui è intervenuta la legge di bilancio per il 2022 era stata inserita nel fondo dal comma 449 della l. 11 dicembre 2016, n. 232.

⁶ La disposizione prevede un avvicinamento progressivo all'obiettivo: le risorse vengono incrementate per il periodo 2022-2027. Gli obiettivi annuali devono portare a garantire inizialmente il conseguimento della soglia del 28,88 per cento per poi arrivare nell'anno 2027 al 33 per cento.

⁷ Anche in questo caso la legge di bilancio per il 2022 è intervenuta su una componente, la lettera d octies inserita nel fondo dal comma 449 art. 1 della l. 232 del 2016.

sanzionatori, dal momento che, in attesa della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la disposizione prevede che le risorse vengano ripartite annualmente con un decreto ministeriale che deve disciplinare anche gli obiettivi percentuali di studenti disabili da trasportare e le modalità di verifica e monitoraggio. Il mancato raggiungimento degli obiettivi determina il recupero delle somme attraverso le future erogazioni FSC oppure attraverso ogni erogazione del Ministero degli Interni a favore dei medesimi Comuni inadempienti.

La terza disposizione impugnata è contenuta nel comma 563 e prevede l'inserimento nel FSC di risorse destinate ai soli Comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna e stabilite con importi annui crescenti per ogni anno dal 2022 al 2030. Questa disposizione, di conseguenza, ha l'effetto di estendere il funzionamento del FSC, inizialmente creato a favore dei soli Comuni delle Regioni ordinarie, anche ai Comuni delle due Regioni insulari.

L'ultima disposizione impugnata è il comma 564 che ridetermina l'ammontare complessivo del FSC richiamando testualmente i commi 172, 174 e 563 e ribadendo quindi il carattere vincolato dei maggiori importi erogati dallo Stato e inseriti nel FSC con la legge di bilancio.

Rispetto alle citate disposizioni la Regione Liguria non ha richiesto una dichiarazione integrale di illegittimità ed ha anzi proposto alla Corte una forma di intervento molto complessa, composta di elementi manipolativi e sostitutivi. In termini generali la Regione ha valutato positivamente l'incremento del FSC, ritenendolo una misura opportuna: le richieste della Regione, pertanto, sono volte a conservare le disposizioni impugate nella parte in cui prevedono aumenti degli importi annui del FSC. È sui vincoli di destinazione che si concentrano, invece, le richieste di illegittimità della Regione⁸. L'argomentazione seguita si è basata su una lettura del Fondo di solidarietà comunale come strumento strettamente perequativo che, come tale, deve seguire le prescrizioni dell'art. 119, terzo comma, Cost., che stabilisce che la perequazione debba avvenire senza vincoli di destinazione e con l'obiettivo specifico di riequilibrare le differenze di capacità fiscale dei territori. Le componenti vincolate introdotte con la legge di bilancio, invece, non potrebbero essere inquadrate secondo questa prospettiva e risponderebbero al dettato del quinto comma dell'art. 119 Cost., che consente allo Stato di erogare risorse aggiuntive o effettuare interventi speciali a favore delle autonomie quando intende «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della

⁸ Punto 3.2 del *Ritenuto in fatto*.

persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni»⁹. Ad avviso della ricorrente, le finalità del comma quinto non potrebbero essere perseguite con lo strumento del FSC, che dovrebbe essere strettamente perequativo e quindi senza vincoli di destinazione, ma richiederebbero l'istituzione di fondi *ad hoc*. Complessivamente, quindi, è stato richiesto alla Corte di dichiarare illegittimi i singoli vincoli di destinazione, conservando però nel FSC le maggiori risorse che avrebbero così dovuto essere ripartite secondo i criteri generali della perequazione e cioè compensando le differenze tra capacità fiscale dei territori e fabbisogni standard agganciati alle funzioni fondamentali dei Comuni¹⁰.

In riferimento poi all'impugnazione del comma che destinava risorse ai Comuni sardi e siciliani, la ricorrente ha chiesto un più complesso intervento sostitutivo, perché la pronuncia di illegittimità del vincolo di destinazione avrebbe dovuto comportare la creazione di un nuovo fondo speciale a favore delle Regioni insulari conservando però i maggiori importi nel FSC e consentendo quindi di finanziare maggiormente i Comuni delle Regioni ordinarie dotati di minore capacità fiscale¹¹.

A sostegno delle richieste della Regione Liguria sono stati posti come parametri di costituzionalità, oltre ai commi terzo e quinto dell'art. 119 Cost., anche i commi primo e quarto del medesimo articolo e l'art. 5, perché le previsioni statali impugnate, sia imponendo di perseguire precise finalità sia sottraendo risorse perequative ai territori con minore capacità fiscale, avrebbero determinato un'illegittima ingerenza dello Stato nelle funzioni degli enti locali e quindi nella loro autonomia¹².

Alle argomentazioni regionali ha replicato la difesa statale sostenendo che nulla impedirebbe allo Stato di utilizzare un contenitore nato per finalità perequative per realizzare invece politiche di carattere finalistico e speciale. L'Avvocatura dello Stato, infatti, riconosce pacificamente che le disposizioni impugnate sono un'applicazione del quinto comma dell'art. 119 Cost., ma ritiene che ad essere dirimente ai sensi della Costituzione non sia il contenitore finanziario generale, quanto le finalità e la natura degli specifici stanziamenti¹³. Inoltre, l'Avvocatura dello Stato ha rilevato come l'accoglimento delle richieste della ricorrente avrebbe determinato un riparto finanziario radicalmente nuovo, modificando la volontà del legislatore che mirava ad ottenere, attraverso le

⁹ Art. 119, comma quinto Cost.

¹⁰ Punto 1.3 del *Considerato in diritto*.

¹¹ Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

¹² Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

¹³ 6.2 del *Ritenuto in fatto*.

maggiori risorse stanziare, il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, tema su cui la Corte ha più volte lanciato un monito al legislatore statale per la loro tempestiva definizione¹⁴.

La Corte articola la sua motivazione partendo da un parziale accoglimento delle eccezioni avanzate dallo Stato.

A sostenere la dichiarazione di inammissibilità è l'impossibilità che il giudice delle leggi si sostituisca al legislatore. Il *petitum* formulato dalla Regione Liguria, infatti, è stato ampiamente modellato dalla ricorrente per ottenere un esito che è il prodotto di precise scelte discrezionali, che, come tali, non possono che essere operate dal legislatore e certamente non possono derivare da ritagli e da riformulazioni contenute in un ricorso giurisdizionale. La Corte sottolinea, in proposito, come l'accoglimento delle questioni avrebbe determinato la realizzazione di un preciso modello di riparto finanziario che, però, è soltanto uno dei molti modelli attraverso i quali è possibile attuare l'autonomia finanziaria prevista dalla Costituzione. La Corte, quindi, non può che dichiarare l'inammissibilità di richieste regionali che, così formulate, forzano il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria in una direzione in ampia misura stabilita dalla Regione e in cui è possibile intravedere anche richieste di tipo opportunistico, volte a scegliere nella legge di bilancio 2022 i soli elementi che possono andare a vantaggio della ricorrente¹⁵.

La Corte, però, non perde l'occasione di dare precise indicazioni sul sistema costituzionale che deve guidare lo sviluppo dei rapporti finanziari tra Stato e Comuni e arriva a confutare decisamente l'interpretazione dell'Avvocatura dello Stato di una piena disponibilità statale degli strumenti della perequazione¹⁶.

Le motivazioni della sentenza, infatti, si snodano in un complesso ragionamento che porta a far emergere, nelle scelte statali, concreti elementi di contrasto con il modello costituzionale. A questi

¹⁴ Punto 7 del *Considerato in diritto*. La precedente pronuncia citata dalla difesa statale è Corte cost. 26 novembre 2021, n. 220, ma moniti in questo senso sono presenti da tempo nella giurisprudenza costituzionale cfr. ad esempio le sentenze 65/2016, 154/2017, 169/2017, 117/2018, 197/2019, 190/2022. In proposito M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016; C. BUZZACCHI, *La "soglia ulteriore" dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2023; L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; C. DI COSTANZO, *Allocazione delle risorse e tutela della salute nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2021; G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, 23; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017.

¹⁵ Punto 7 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Punto 14 del *Considerato in diritto*.

elementi occorre guardare oggi con attenzione, perché è dalla loro analisi che emergono precise indicazioni su come il sistema dei rapporti finanziari debba essere attuato dal legislatore statale secondo criteri di distribuzione delle risorse tra Comuni che permettano di raggiungere, in modo trasparente, le finalità indicate dalla Costituzione.

2. Il Fondo di solidarietà comunale tra logica perequativa e vincoli di destinazione

L'azione riordinante della Corte prende avvio dall'interpretazione del modello costituzionale dell'autonomia finanziaria per come delineato dall'art. 119 Cost. e articolato attraverso la l. 5 maggio 2009, n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*) e il d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*)¹⁷.

Il combinato disposto di questi tre atti ruota attorno all'idea fondamentale di una piena corrispondenza tra risorse e funzioni¹⁸. La lettera dell'art. 119, commi secondo e quarto, è infatti molto chiara nel designare i tributi e le entrate proprie, nonché le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio, come le fonti che devono garantire l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali. In queste disposizioni è stata trasfusa l'idea fondamentale di superare i meccanismi della finanza derivata con fonti di entrata stabili collegate al territorio e capaci di sostenere integralmente le funzioni responsabilizzando le classi politiche locali di fronte ai loro elettori¹⁹. Con riguardo specifico ai Comuni, il disegno del federalismo fiscale prevedeva che l'IMU, come nuova imposta sugli immobili, avrebbe dovuto essere il principale strumento per dotare i Comuni di una fonte di entrata consistente e fortemente collegata al loro territorio. In particolare, visto che l'IMU doveva comprendere in origine anche la prima casa, essa

¹⁷ F. GALLO, *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 2, 2009, 219 ss.

¹⁸ Sul principio di corrispondenza tra risorse e funzioni cfr. F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, cit.; M. BERTOLISSI, *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in *Il Diritto della Regione*, n. 2-3, 2002, 317 ss. e A. MUSUMECI, *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in E. BETTINELLI, E. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 150 ss.; G. RIVOSECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, cit.

¹⁹ In proposito F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1, 2012, 1 ss.; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, 11 ss.

avrebbe dovuto essere un rilevante strumento per costruire un rapporto trasparente e lineare tra sistema tributario locale, rappresentanza politica comunale e servizi resi sul territorio²⁰.

Chiaramente, questo sistema prevedeva che sul versante dei costi fosse abbandonato il criterio della spesa storica a favore di fabbisogni standard capaci di quantificare in modo uniforme e tendenzialmente oggettivo il costo delle funzioni rimesse agli enti locali²¹.

Il significato della perequazione, allora, era la compensazione degli squilibri di fiscalità presenti nei diversi territori per fare in modo che il nuovo federalismo fosse effettivamente di matrice cooperativo-solidaristica. Non vi era dubbio, infatti, che il sistema di rapporti finanziari delineato dalla Costituzione prevedesse che la perequazione dovesse consentire anche alle autonomie dotate di minore capacità fiscale di garantire integralmente alla propria popolazione di riferimento le funzioni fondamentali che la legislazione statale assegna ai Comuni²². Tali obiettivi di perequazione vengono affermati dalla Costituzione imponendo che il riequilibrio delle capacità fiscali per la garanzia delle funzioni fondamentali venga operato attraverso fondi statali senza vincoli di destinazione (art. 119 comma terzo Cost.).

L'attuazione di questo modello è stata, però, molto poco lineare e, soprattutto, fortemente influenzata dal carattere incostante della legislazione statale successiva alla crisi economico-finanziaria. Se si guarda infatti alla lettera della legge delega sul federalismo fiscale e del decreto legislativo sul federalismo municipale, la perequazione avrebbe dovuto basarsi su fondi costituiti nel bilancio delle Regioni e finanziati dallo Stato attraverso la fiscalità generale e sulla presenza di un ulteriore Fondo statale per il concorso al finanziamento delle funzioni comunali, alimentato da quote di gettito di vari tributi (imposta di bollo, imposta di registro su alcuni atti, IRPEF da redditi fondiari, tributi speciali catastali, tasse ipotecarie, cedolare secca sugli affitti) e suddiviso in due

²⁰ L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2014, 15 e ss. Sulla rilevanza di una connessione tra sistema tributario, rappresentanza politica e servizi cfr. G. LADU, *Intervento*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Roma, 2002, 179.

²¹ M. DE NES, *I fabbisogni standard nell'impianto del federalismo fiscale e nella c.d. spending review, anche in considerazione della revisione dell'IMU per il 2013*, in *Federalismi.it*, 12 giugno 2013; A. FOSSATI, *Il federalismo e l'Italia*, in *Economia pubblica*, n. 1, 2001, 5 ss.; P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in AA.VV., *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino, Bologna 2010, 230.

²² Corte cost. 71/2023, punto 13 del *Considerato in diritto*. In proposito S.F. COCIANI, *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, n. 1, 2011, 53 ss.

componenti volte a finanziare le funzioni fondamentali e le funzioni non fondamentali²³. Il funzionamento del sistema, a regime, avrebbe dovuto garantire ai territori con minore capacità fiscale una perequazione di tipo verticale basata sui fabbisogni standard e idonea a finanziare integralmente le funzioni fondamentali, e una perequazione di tipo orizzontale tra Comuni che doveva ridurre, ma non azzerare, le differenze sulle funzioni non fondamentali²⁴.

Inizialmente il Fondo di solidarietà comunale (FSC) è stato istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013) come forma di attuazione degli art. 12 e 13 della legge delega sul federalismo fiscale. Esso presentava una natura “mista”, sia verticale che orizzontale, in quanto veniva alimentato dai Comuni mediante una trattenuta sul gettito standard dell'IMU e, per una quota minoritaria, da trasferimenti statali²⁵.

La sua successiva evoluzione, però, ha risentito di rilevanti alterazioni. Con la crisi economico-finanziaria il contributo imposto ai Comuni al risanamento della finanza pubblica ha eroso completamente la componente verticale della perequazione, mentre l'abolizione dell'IMU e della TASI sulla prima casa ha ridotto il gettito dei tributi locali per i Comuni²⁶. La Corte costituzionale aveva già riconosciuto, in Corte cost. 26 novembre 2021, n. 220 come, per effetto congiunto delle modifiche apportate, il FSC fosse stato ridotto alla sola componente orizzontale e addirittura avesse determinato, tra il 2015 e il 2020, un “trasferimento negativo” che aveva visto i Comuni trasferire risorse allo Stato²⁷.

Inoltre, i ripetuti interventi sulle entrate comunali hanno reso il quadro normativo della finanza pubblica locale mutevole e di complessa interpretazione determinando una conseguente farraginosità e disorganicità nella gestione del FSC. La fisionomia perequativa originariamente propria del fondo è stata quindi progressivamente alterata fino a renderlo, nella sua struttura attuale,

²³ In proposito L. ANTONINI, E. LONGOBARDI, A. ZANARDI, *Le prospettive per la costruzione di un sistema perequativo per i Comuni*, in *Astrid-online.it*, 13 febbraio 2013.

²⁴ Art. 13 l. 42/2009; art. 2, commi primo e secondo, d.lgs. 23/2011. G. RIVOCCHI, *La tutela dei principi della finanza locale*, cit., 369.

²⁵ La struttura originaria del FSC è ripresa anche dalla sentenza in commento al punto 8 del *Considerato in diritto*. Cfr. L. ANTONINI, *Il Fondo di solidarietà comunale*, cit.; M. DE NES, *Perequazione e dissesto finanziario*, cit., 582 ss.

²⁶ L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2016, 8 ss.

²⁷ Corte cost. 26 novembre 2021, n. 221, punto 4 del *Considerato in diritto*. In proposito cfr. anche SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Le risorse per i Comuni. Il fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, marzo 2021; M. DE NES, *Perequazione e dissesto finanziario*, cit., 585 ss.; C. BUZZACCHI, *Funzioni e risorse. Il caos della finanza locale*, in *LaCostituzione.info*, 29 novembre 2021; M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2022, 406 ss.

inidoneo a garantire la perequazione integrale dei fabbisogni standard e ad assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni²⁸.

Proprio su questo punto la sentenza in commento rileva come la giurisprudenza costituzionale avesse già individuato gravi distorsioni nel funzionamento del FSC motivate dall'inerzia del legislatore oppure da suoi interventi incapaci di inserirsi in una visione organica dei rapporti finanziari Stato-autonomie. Così, ad esempio, la mancata riforma statale del catasto ha posto i costi del FSC a carico dei Comuni che virtuosamente avevano provveduto a rivalutare gli immobili del loro territorio, mentre ha determinato una pericolosa sottovalutazione della capacità fiscale di quei Comuni che sono rimasti vincolati a valori catastali totalmente disallineati dal valore di mercato degli immobili²⁹.

In una struttura del FSC così deteriorata lo Stato ha poi scelto di innestare delle componenti speciali assistite da vincoli di destinazione. Già prima della legge di bilancio 2022, infatti, la l. 30 dicembre 2020, n. 178 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*) aveva finanziato con risorse statali e inserito nel FSC due componenti speciali vincolate al raggiungimento di obiettivi che riguardavano i servizi sociali comunali e gli asili nido³⁰. Lo schema allora introdotto era del tutto simile a quello delle disposizioni impugnate dalla Regione Liguria perché si agganciavano gli obiettivi di servizio previsti al raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni che venivano contestualmente indicati. Veniva predisposto inoltre un meccanismo sanzionatorio che, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, prevedeva il recupero delle risorse erogate.

²⁸ Così CORTE DEI CONTI, SEZIONE AUTONOMIE, *Audizione sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, 11 dicembre 2019, 40.

²⁹ Corte cost. 220 del 2021, punto 5.2 del *Considerato in diritto*. L. ANTONINI, *Un requiem*, cit., 18 e ss.

³⁰ Commi da 791 a 794 dell'art. 1 della l. 30 dicembre 2020, n. 178. In particolare, la legge inseriva una componente che attribuiva ai Comuni delle Regioni ordinarie contributi quantificati in misura annua crescente (da 215.923.000 euro per l'anno 2021 a 650.923.000 euro annui a decorrere dall'anno 2030), finalizzati al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali da ripartire 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. La seconda componente prevedeva invece, per i Comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna, contributi statali, quantificati in misura annua crescente (da 100 milioni di euro per il 2022 a 300 milioni di euro a decorrere dal 2026), finalizzati a incrementare i posti disponibili negli asili nido. Le due componenti così previste erano state inserite nelle lettere d-quinquies e d-sexies del comma 449 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 che era intervenuto sulla struttura del FSC. Il precedente costituito da queste disposizioni è affrontato dalla pronuncia in commento al punto 10 del *Considerato in diritto*. In proposito cfr. anche M. BERGO, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2023, 18 ss.

L'effetto di queste modifiche era stato un'ibridazione della struttura perequativa del FSC con componenti speciali che non rispondono più al dettato dell'art. 119 comma terzo Cost. e sono invece riconducibili alle finalità previste dal quinto comma del medesimo articolo³¹.

Nella sentenza in commento, allora, la Corte sottolinea come una simile ibridazione operata sul corpo del FSC sia estranea al disegno costituzionale sull'autonomia finanziaria³². Vi sono infatti precise ragioni costituzionali se l'art. 119 tiene distinte, in due diversi commi, la funzione di perequazione dagli interventi speciali operati con finanziamenti aggiuntivi. Mentre la perequazione del comma terzo è uno strumento di riequilibrio che va nella logica di mantenere la corrispondenza tra risorse e funzioni, le misure speciali del comma quinto sono invece dirette a realizzare politiche governate centralmente che non devono andare a sovrapporsi con le funzioni fondamentali che sono un'espressione eminente dell'autonomia comunale³³.

Le funzioni fondamentali, infatti, sono assegnate agli enti territoriali, e in particolare ai Comuni, perché essi, come soggetti pubblici più vicini ai cittadini, sono le istituzioni che meglio possono decidere come affrontare bisogni e istanze della popolazione³⁴. Ne consegue che i Comuni debbano ricevere senza vincolo di destinazione le risorse per le funzioni fondamentali perché sono loro, come amministrazioni generali ex art. 118 comma primo Cost., a poter valutare la migliore realizzazione di quelle funzioni sul territorio³⁵. Sul punto la Corte ricorda che la propria giurisprudenza, a partire da Corte cost. 23 dicembre 2003, n. 370, ha più volte ribadito che le funzioni pubbliche regionali e locali devono essere finanziate integralmente con entrate proprie e compartecipazioni riferibili al loro territorio e che il fondo perequativo deve servire solo a garantire che tali funzioni siano correttamente erogate anche laddove la capacità fiscale del territorio non è in grado di finanziarle integralmente³⁶.

³¹ Punto 6.2 del *Ritenuto in fatto* e 14 del *Considerato in diritto*.

³² Punto 13 del *Considerato in diritto*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, 369; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, n. 4, 2001 674 e ss.

³⁵ G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002, 161; F. PIZZOLATO, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2015, 547 ss.

³⁶ Corte cost. 23 dicembre 2003, n. 370, punto 7 del *Considerato in diritto*. In proposito M. DE NES, *Perequazione e dissesto finanziario*, cit., 581 ss.; M. BARBERO, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in *Federalismi.it*, 2003; F. COVINO, *La Corte ricerca un bilanciamento tra unità del sistema e autonomia finanziaria regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1, 2005, 13;

L'interpretazione, avanzata dall'Avvocatura dello Stato, di un FSC come contenitore nella piena disponibilità della volontà statale deve essere vivamente contestata mentre invece deve essere rispettato pienamente un «principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione» che la Corte costituzionale ha più volte ribadito³⁷. Ne consegue che, quando si tratta di garantire l'esercizio di funzioni normalmente attribuite alle autonomie, il finanziamento deve essere integrale e necessariamente senza vincolo di destinazione perché altrimenti verrebbe meno l'autonomia che la Costituzione inequivocabilmente riconosce ai Comuni nell'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Inoltre, il carattere verticale della perequazione, anche se non esplicitamente previsto dalla Costituzione, può però essere desunto dal fatto che il comma terzo dell'art. 119 Cost. rimette alla «legge dello Stato» il compito di istituire un fondo perequativo senza vincoli di destinazione³⁸.

Un ragionamento molto diverso viene invece formulato dalla Corte in riferimento alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. L'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. stabilisce infatti espressamente che i livelli essenziali delle prestazioni «devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e, pertanto, è evidente che, su di essi, l'autonomia degli enti territoriali venga del tutto meno e vi sia invece un preciso obbligo dello Stato di intervenire per assicurare la piena uniformità degli stessi in tutta la Repubblica³⁹. I livelli essenziali delle prestazioni sono un elemento cardine dello Stato sociale repubblicano e sono l'elemento che, nel sistema successivo alla revisione del Titolo V, avrebbe dovuto garantire l'attuazione del principio di eguaglianza⁴⁰. Nella sentenza in

³⁷ Punto 14 del *Considerato in diritto*. Il principio di tassatività e tipicità degli istituti della perequazione è stato affermato soprattutto nelle pronunce 176 del 2012 e la 46 del 2013. J. DI GESÙ, *La Corte respinge la "chiamata di responsabilità" fra Regioni e la perequazione orizzontale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2012, 2615 ss.; G.F. FERRARI, *Redistribuzione di risorse e perequazione: il primo caso di ammissibilità di ricorso regionale*, *Ivi*, 2609 ss.; E. LONGO, *Le Regioni ricche non possono finanziare le più povere. La Corte costituzionale esclude la "chiamata in solidarietà" prevista dallo Stato nella legge n. 148/2011*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2012, 3741 ss.; P. COLASANTE, *L'applicazione della tecnica premiale al settore dell'affidamento dei servizi pubblici locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2013, 788 ss.; D. IMMORDINO, *Incentivi agli enti virtuosi, assoggettamento delle società in house al patto di stabilità ed apertura del mercato dei servizi pubblici alle regole concorrenziali*, in *Forumcostituzionale.it*, 2014.

³⁸ Così M. DE NES, *Perequazione e dissesto finanziario*, cit., 582. Ma cfr. anche in proposito le sentenze Corte cost. 176/2012, 46/2013, 4/2020.

³⁹ P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, 18.

⁴⁰ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, cit.; E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2001, 1103 ss.; ID., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, MILANO, 2007, 27 ss.; M. BELLETTI, "Livelli

commento la Corte stabilisce che finalità di attuazione dei livelli essenziali possono essere perseguite dal legislatore anche con specifici interventi statali finanziati con risorse dedicate secondo quanto prevede il quinto comma dell'art. 119 Cost. Vi sono però precisi criteri da seguire per assicurare la conformità con il disposto costituzionale. La Corte, infatti, individua come palesemente contraddittorio il meccanismo contenuto nelle componenti speciali del FSC e volto a imporre la restituzione delle somme erogate per i Comuni che risultano inadempienti rispetto a livelli di servizio individuati come LEP⁴¹. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni è un obbligo che ricade in capo allo Stato in quanto ad esso è rimessa la responsabilità in ordine alla garanzia dei diritti sociali⁴². Non è quindi costituzionalmente possibile che il mancato raggiungimento di un livello essenziale abbia conseguenze meramente finanziarie, perché invece dovrebbe determinare meccanismi di intervento che assicurino a tutti i cittadini, indipendentemente da dove si collocano geograficamente, il godimento di diritti e prestazioni considerati essenziali. La Corte allora individua come meccanismo ben più coerente con la Costituzione quello previsto dal legislatore per garantire il diritto alla salute e incentrato sul commissariamento della Regione che non garantisce i livelli essenziali di assistenza⁴³. Secondo le motivazioni della sentenza quando si tratta di LEP il sistema di intervento statale deve essere guidato contemporaneamente dall'art. 117, comma secondo, lettera m), dall'art. 119, comma quinto, e dall'art. 120 Cost. Ne consegue che lo strumento con cui lo Stato può favorire la realizzazione dei LEP possa essere l'erogazione di risorse vincolate, ma è necessario che esse si collochino in fondi speciali separati dal fondo perequativo e assistiti da sanzioni che possano anche portare al potere sostitutivo dello Stato rispetto degli enti inadempienti⁴⁴.

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" alla prova della giurisprudenza costituzionale, in Istituzioni del federalismo, n. 3-4, 2003, 613 ss.

⁴¹ Punto 15 del *Considerato in diritto*.

⁴² In proposito L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., 19.

⁴³ Punto 15 del *Considerato in diritto*. Sul commissariamento delle Regioni in materia sanitaria E JORIO, *I piani di rientro dei debiti sanitari regionali. Le cause, le proposte e le eccezioni*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2009; ID., *Una più accurata certezza nel controllo del debito sanitario e nella individuazione delle soluzioni*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2009; C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, 484 ss.; S. CALZOLAIO, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2014, 1 ss.; R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2012, 29 ss.; I. CIOLLI, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria. Tra diseguaglianze e tentativi di emarginazione della decisione politica*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2021, 40 ss.

⁴⁴ Punto 15.1 del *Considerato in diritto*. Viene richiamata qui la sentenza 220 del 2021. In generale sul potere sostitutivo dello Stato e sulla sua capacità di assicurare l'eguaglianza nel godimento dei diritti C. MAINARDIS,

Di conseguenza, la Corte, nonostante l'inammissibilità che deriva da un *petitum* che la Regione Liguria ha fin troppo modellato, affida al legislatore il compito ben preciso di farsi carico sia delle esigenze di perequazione senza vincoli di destinazione che devono riguardare le funzioni fondamentali, sia della necessità di stanziare risorse aggiuntive per raggiungere specifici livelli di garanzia dei diritti che devono essere assicurati su tutto il territorio prevedendo eventualmente anche strumenti sostitutivi⁴⁵.

Complessivamente, quindi, la Corte formula un preciso monito al legislatore statale che non mira solo a chiudere una stagione in cui la legislazione ordinaria ha sovvertito molti aspetti del disegno costituzionale sull'autonomia finanziaria, ma anche a tratteggiare una via costituzionale secondo cui debba essere ricomposto, per il futuro, il complesso di relazioni finanziarie tra Stato e autonomie.

3. I rapporti finanziari Stato-Comuni tra ieri, oggi e domani

Dal complesso della motivazione di Corte cost. 71/2023 emerge come il sistema di rapporti finanziari che è ancora vigente nel Titolo V, nella legge delega sul federalismo fiscale e nel decreto legislativo sul federalismo fiscale, debba trovare oggi una realizzazione che sia con esso pienamente coerente⁴⁶.

Sicuramente la Corte ha contestato in modo netto l'impostazione successiva alla legislazione statale della crisi che ha portato progressivamente a ritenere che i tratti del sistema autonomistico possano essere liberamente decostruiti e ricostruiti dal legislatore statale sulla base di esigenze proprie, per lo più di carattere finanziario⁴⁷.

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale rimette ordine in un decennio di interventi legislativi alluvionali, fornendo precise indicazioni operative per ricomporre il quadro dei rapporti

Commento all'art. 120 Cost., in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino 2006, 2379 ss.; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012; A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 623 ss.

⁴⁵ Punti 16 e 17 del *Considerato in diritto*.

⁴⁶ G. RIVOSECCHI, *La tutela dei principi della finanza locale*, cit.

⁴⁷ G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2012, 9 ss.; G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 8 ss.; L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 2011.

finanziari tra Stato e Comuni. Innanzitutto, la sentenza stabilisce come le entrate degli enti locali, la capacità fiscale, i fabbisogni standard, la perequazione e i livelli essenziali delle prestazioni siano tutti elementi che devono funzionare in modo coordinato per assicurare un corretto esercizio delle funzioni comunali. Viene poi fatta una piena chiarezza sulla differenza che intercorre tra le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni stabilendo come le prime siano il luogo di realizzazione dell'autonomia locale, mentre i secondi impongono allo Stato il dovere di attivarsi per realizzare, su di essi, una stringente uniformità territoriale⁴⁸.

Vi è però un'evidente asimmetria tra i due aspetti sottolineati dalla Corte. Se sul fronte del finanziamento delle funzioni fondamentali il percorso da seguire in futuro sembra più facile da individuare perché già ampiamente strutturato da una legislazione di principio che, per quanto interpolata, è ancora vigente, non è così nell'ambito della garanzia dei livelli essenziali, dove l'azione del legislatore statale è ancora ampiamente da immaginare. È chiaro infatti che, con riferimento alla perequazione, occorre tornare all'istituzione di un fondo senza vincoli di destinazione alimentato stabilmente con entrate statali e capace di compensare integralmente, su base verticale, le capacità fiscali. Nell'ambito dei livelli essenziali, invece, vi è un'inerzia del legislatore sugli elementi di fondo del sistema che si è accompagnata nel tempo con un'azione finanziaria che ha imposto alle autonomie tagli lineari tradottisi in una pericolosa selezione territoriale dei diritti e nel radicamento di gravi disequaglianze⁴⁹. Ne è conseguita una deresponsabilizzazione dello Stato che deve essere recuperata oggi avviando un serio e articolato ragionamento istituzionale sulla qualità e la sostenibilità di diritti e prestazioni⁵⁰. Pensare che siano i soli fondi speciali con vincoli di destinazione a far recuperare il tempo perduto appare in una certa misura illusorio, perché invece occorre aprire un ragionamento molto più ampio e necessariamente organico che deve riguardare innanzitutto le fonti che devono essere chiamate a definire i livelli essenziali e gli strumenti, anche finanziari, che possono renderli operativi sul territorio⁵¹.

⁴⁸ G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2012, 3 ss.; E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, n. 1, 2009, 145 ss.; F. PIZZOLATO, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, cit., 560 ss.

⁴⁹ L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali* cit.

⁵⁰ L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla determinazione delle risorse* in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, 2; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, 17; ID., *Risanamento finanziario, garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 2021*, in *Bilancio, comunità e persona*, n. 2, 2021, 50 ss.

⁵¹ In proposito interessante quanto veniva affermato da F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 309 ss. In tempi

In questo senso l'indicazione del modello del commissariamento nella sanità può servire come elemento a cui ispirarsi in termini molto generali, ma è difficile ipotizzare di replicare su scala comunale un sistema che è stato concepito per le Regioni e che comunque non è affatto esente da critiche costituzionali su molti elementi del suo funzionamento, dalla durata dei commissariamenti all'interferenza che l'individuazione e le funzioni del Commissario *ad acta* possono determinare nel ruolo politico delle Regioni⁵².

Di conseguenza e in termini complessivi la sentenza 71/2023 ha il pregio di definire in modo molto chiaro una duplice responsabilità dello Stato sulla perequazione a favore degli enti locali e sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, aggiungendo inoltre che il legislatore deve intervenire «tempestivamente» per rimuovere la natura ibrida del FSC e predisporre quindi strumenti distinti e trasparenti che interpretino, in modo costituzionalmente corretto, tanto le esigenze della perequazione quanto quelle, non più procrastinabili, dell'attuazione dei livelli essenziali⁵³.

Occorre però un modo radicalmente diverso di operare del legislatore statale che, dopo più di un decennio di moniti contenuti della giurisprudenza costituzionale, deve finalmente riuscire ad interpretare il ruolo che la Costituzione gli assegna a tutela della garanzia dei diritti sociali utilizzando gli strumenti finanziari non come uno strumento per affermare la sua superiorità, ma come un elemento necessario per produrre una salda unità collettiva⁵⁴.

recenti la procedura di definizione dei livelli essenziali è al centro del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato in discussione in Parlamento. Cfr. in proposito E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2023, 41 ss.

⁵² Gli elementi di perplessità che riguardano, dal punto di vista costituzionale, il modello del commissariamento della sanità sono ampiamente analizzati da I. CIOLLI, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria*, cit. Cfr. anche A. CAROSI, *Risanamento finanziario, garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi*, cit.

⁵³ Punto 17 del *Considerato in diritto*: «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».

⁵⁴ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, cit.