

La riorganizzazione della governance finanziaria europea si inserisce in un contesto segnato da grande incertezza: geopolitica, ambientale e sociale. Le società si polarizzano. Il teorema dell'elettore mediano non funziona più. Il modello neoliberista, trasformato geneticamente dalla dimensione finanziaria, non riesce più a redistribuire. L'algoritmo finanziario, che senza interruzione cartolarizza ogni cosa, avendo come area di azione il mondo, è giunto ai limiti dello sviluppo. Crisi ambientale irreversibile e disuguaglianze intollerabili sono ormai evidenti. Bisogna cambiare il paradigma, assegnando la priorità necessaria agli interventi per la sostenibilità e l'equità sociale dello sviluppo, come indicano anche gli indirizzi dell'Unione Europea. L'idea di un ciclo economico che asseconi la differenziazione e lo sviluppo di bisogni collettivi vede al centro il comune, l'ambito di governo e di organizzazione degli interessi dove il lavoro di rete e la condivisione di obiettivi tra attori anche molto diversi sono certamente più possibili e praticabili.

Con scritti di: Massimo Allulli, Antonella Argenti, Romano Astolfo, Giocchino Benfante, Francesco Bianchi, Paolo Biancone, Paolo Brambilla, Valerio Brescia, Vinicio Brigante, Franco Bruno, Noemi Ilaria Buonsante, Antonio Calcagno, Maria Anna Camedda, Stefano Campostrini, Nicola Caravaggio, Antonio Chiarella, Giovanna Colombini, Lisa Crosato, Elena di Carpegna Brivio, Efisio Espa, Maurizio Falsone, Fabrizio Fazioli, Andrea Ferri, Alessandro Ficile, Giuliano Fonderico, Giaime Gabrielli, Elena Gamberini, Umberto Gargiulo, Anna Maria Giacomelli, Alessandro Giordano, Alessandro Grassi, Raffaele Lagravinese, Caterina Liberati, Massimiliano Longo, Eleonora Luciani, Claudina Mallocci, Chiara Mancini, Marco Mancini, Maurizio Mandolini, Vanessa Manzetti, Edoardo Meneghelli, Livia Mercati, Emiliano Mian, Francesco Monaco, Gianluca Monturano, Marco Mordenti, Andrea Morgia, Maria Grazia Mulas, Riccardo Mussari, Maria Teresa Nardo, Francesca Petrina, Antonello Picucci, Giovanni Saverio Furio Pittella, Maria Teresa Polito, Stefania Porchia, Federico Quintavalli, Giuliano Resce, Gianvito Rizzini, Federico Sartori, Alberto Scheda, Silvana Secinaro, Giulia Valeria Sonzogno, Fabio Toscano, Matteo Turrin, Giuseppe Vella, Giovanni Vetrutto, Pierandrea Volpato, Giovanni Xilo, Maristella Zantedeschi, Loredana Zappalà.

Marcello Degni

Consigliere della Corte dei Conti. Economista, esperto di finanza pubblica e di procedure di bilancio, dirige il master di Pubblica amministrazione e svolge attività accademica nell'Università Ca' Foscari Venezia. È stato Consigliere parlamentare del Senato, ha collaborato con la Commissione tecnica della spesa pubblica (Tesoro) e con l'Unità di valutazione finanziaria, presso il Quirinale. Oltre alla curatela delle precedenti edizioni del *Rapporto*, per Castelvecchi ha pubblicato diversi libri, tra cui il più recente *Il bene pubblico maltrattato* (2024).

VII Rapporto
Ca' Foscari
sui
comuni

20
24

VII Rapporto **Ca' Foscari** sui comuni

20
24

I comuni nella
nuova governance
europea della
finanza pubblica

A cura di
Marcello Degni



ISBN 979-12-5614-184-5



9 791256 141845 >

€ 80,00

Cover design: BRUNO APOSTOLI

C A S T E L V E C C H I

三
I

Le ricerche che hanno portato alla realizzazione di alcuni dei contributi qui pubblicati hanno ricevuto sostegni e collaborazioni da diversi enti/organizzazioni. In particolare il Centro GSI ha avuto supporti incondizionati da parte di: BFF Bank S.p.A., IFEL-ANCI, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno



© 2024 Lit Edizioni s.a.s.
Tutti i diritti riservati

Castelvecchi è un marchio di Lit Edizioni s.a.s.
Via Isonzo 34, 00198 Roma
Tel. 06.8412007
info@castelvecchieditore.com
www.castelvecchieditore.com



Università
Ca' Foscari
Venezia

VII

Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2024

I Comuni nella nuova governance europea della finanza pubblica

A cura di Marcello Degni

Scritti di

Massimo Allulli, Antonella Argenti, Romano Astolfo, Gioacchino Benfante,
Francesco Bianchi, Paolo Pietro Biancone, Paolo Brambilla, Valerio Brescia,
Vinicio Brigante, Franco Bruno, Noemi Ilaria Buonsante, Antonio Calcagno,
Maria Anna Camedda, Stefano Campostrini, Nicola Caravaggio,
Antonio Chiarella, Giovanna Colombini, Lisa Crosato,
Elena di Carpegna Brivio, Efisio Espa, Maurizio Falsone, Fabrizio Fazioli,
Andrea Ferri, Alessandro Ficile, Giuliano Fonderico, Giaime Gabrielli,
Elena Gamberini, Umberto Gargiulo, Anna Maria Giacomelli,
Alessandro Giordano, Alessandro Grassi, Raffaele Lagravinese,
Caterina Liberati, Massimiliano Longo, Eleonora Luciani, Claudina Mallocci,
Chiara Mancini, Marco Mancini, Maurizio Mandolini, Vanessa Manzetti,
Edoardo Meneghelli, Livia Mercati, Emiliano Mian, Francesco Monaco,
Gianluca Monturano, Marco Mordenti, Andrea Morgia, Maria Grazia Mulas,
Riccardo Mussari, Maria Teresa Nardo, Francesca Petrina, Antonello Picucci,
Giovanni Saverio Furio Pittella, Maria Teresa Polito, Stefania Porchia,
Federico Quintavalli, Giuliano Resce, Gianvito Rizzini, Federico Sartori,
Alberto Scheda, Silvana Secinaro, Giulia Valeria Sonzogno, Fabio Toscano,
Matteo Turrin, Giuseppe Vella, Giovanni Vetrutto, Pierandrea Volpato,
Giovanni Xilo, Maristella Zantedeschi, Loredana Zappalà

C A S T E L V E C C H I

Indice

Prefazione	11
<i>Antonio Decaro</i>	
Introduzione	15
<i>Stefano Campostrini, Marcello Degni, Andrea Ferri</i>	
PARTE PRIMA: IL QUADRO DI RIFERIMENTO	
1. I comuni e il ritorno dei vincoli	25
<i>Andrea Ferri</i>	
2. La riforma del PSC e i comuni	53
<i>Marcello Degni</i>	
3. Le disposizioni sui comuni per il 2023: il quadro di incertezza si complica	66
<i>Fabrizio Fazioli, Eleonora Luciani, Federico Quintavalli</i>	
4. Le difficoltà della programmazione: tra nuovi approcci e vecchie logiche	88
<i>Francesca Petrina</i>	
5. Il PNRR di comuni e città tra riprogrammazione e attuazione	111
<i>Massimo Allulli, Francesco Monaco</i>	
6. PNRR e inclusione sociale: realizzazioni e criticità	123
<i>Stefania Porchia, Pierandrea Volpato, Maristella Zantedeschi</i>	
7. Il percorso di riforma del Testo Unico degli Enti Locali: una vicenda italiana	141
<i>Vinicio Brigante</i>	

PARTE SECONDA: I TEMI DELLA RICERCA

1. Territori marginali e politiche pubbliche territoriali: 157
tra strategie nazionali, trasferimenti permanenti e sovracanonici idroelettrici
Federico Sartori
2. La strategia nazionale per le aree interne: 177
la sfida della capacità amministrativa
Romano Astolfo, Noemi Ilaria Buonsante, Giulia Valeria Sonzogno
3. Spesa amministrativa e allocazione progetti PNRR 243
Gianluca Monturano, Giulia Valeria Sonzogno
4. La riforma del Titolo VIII: una nuova proposta organica 266
per affrontare il tema della criticità finanziaria
Marcello Degni
5. La previsione della sofferenza finanziaria dei comuni italiani: 303
un approccio data-driven
Francesco Bianchi, Lisa Crosato, Caterina Liberati

PARTE TERZA: LA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ DEI COMUNI

1. I profili finanziari dell'autonomia costituzionale del comune: 325
principi, strumenti, garanzie. Un itinerario giurisprudenziale
Marco Mancini
2. Un punto di svolta nella contabilità dei comuni 344
Giovanna Colombini, Marcello Degni, Vanessa Manzetti
3. Dimensione amministrativa e finanza comunale: 362
il PIAO nel processo di bilancio
Livia Mercati
4. Il collegamento tra dimensione finanziaria e processo democratico 376
Paolo Biancone, Valerio Brescia, Silvana Secinaro
5. I riflessi dell'armonizzazione contabile sulla criticità finanziaria 399
Maria Teresa Nardo
6. Stato dell'arte, fondamenti del nuovo sistema, criticità 410
Riccardo Mussari

7. Il ruolo della contabilità economico-patrimoniale nell'ambito di più ampi processi di miglioramento in atto nelle PA e nei comuni <i>Massimiliano Longo</i>	434
8. Riflessioni critiche sulla riforma accrual <i>Giuliano Fonderico</i>	458
9. Riflessioni critiche sulle proposte di modifica del sistema di contabilità degli enti locali <i>Maria Teresa Polito</i>	467
10. Brevi note sull'armonizzazione contabile nella prospettiva giuspubblicistica. La rilevanza del raffronto tra programmato e realizzato <i>Antonio Chiarella</i>	487

PARTE QUARTA: IL LAVORO NEL COMUNE

1. La sfida delle risorse umane nei comuni italiani: invecchiamento, turnover, nuovi talenti <i>Stefano Campostrini, Alessandro Grassi</i>	501
2. Profili giuridici e specificità del lavoro nel comune <i>Matteo Turrin</i>	522
3. La missione della formazione del personale pubblico <i>Efsio Espa</i>	540
4. La responsabilità dirigenziale nei comuni: dirigenti, posizioni organizzative, city manager <i>Giuseppe Vella</i>	554
5. Differenziali stipendiali, progressioni di carriera e valorizzazione delle risorse umane negli enti locali <i>Loredana Zappalà</i>	564
6. L'inquadramento contrattuale nell'ultimo rinnovo del CCNL funzioni locali <i>Umberto Gargiulo</i>	576
7. Il comune e la gestione del personale nelle aziende comunali <i>Maurizio Falsone</i>	589
8. Il rapporto tra il lavoro e la dimensione amministrativa del comune <i>Paolo Brambilla</i>	597

9. Il lavoro nel comune: come la gestione associata può supportare
criticità e valorizzare le potenzialità del lavoro nel comune 615
Elena Gamberini

PARTE QUINTA: LA GESTIONE ASSOCIATA

1. Elementi di contesto e scelte istituzionali nelle gestioni associate 631
Elena di Carpegna Brivio
2. Aspetti caratterizzanti la politica di supporto 641
alle Unioni in Regione Emilia-Romagna
Chiara Mancini, Alberto Scheda
3. Il progetto ITALIAE 653
Antonello Picucci, Giovanni Vetrutto, Giovanni Xilo
4. Le testimonianze 670
- 4.1 Unione Comuni d'Ogliastra - Regione Sardegna 671
Maria Grazia Mulas
- 4.2 Unione di Comuni Alta Marmilla - Regione Sardegna 673
Maria Anna Camedda, Claudina Mallocci
- 4.3 Unione dei Comuni Terre di Leuca - Regione Puglia 676
Gianvito Rizzini
- 4.4 Unione Lucana del Lagonegrese - Regione Basilicata 685
Gianni Saverio Furio Pittella
- 4.5 Unione dei Comuni Le Terre della 691
Marca Senone - Regione Marche
Maurizio Mandolini
- 4.6 Unione Reno Galliera - Regione Emilia-Romagna 703
Elena Gamberini
- 4.7 Comunità Collinare del Friuli - Regione Friuli-Venezia Giulia 723
Emiliano Mian
- 4.8 Unione dei Comuni Madonie - Regione Sicilia 735
Alessandro Ficile
- 4.9 Unione del Fossanese - Regione Piemonte 748
Franco Bruno, Antonio Calcagno

4.10 Federazione dei Comuni del Camposampierese - Regione del Veneto <i>Antonella Argenti, Anna Maria Giacomelli</i> “Focus on” Unioni e gestione strategica del territorio nell'emergenza. Oltre l'emergenza: il ruolo delle Unioni di Comuni <i>Marco Mordenti</i>	752
4.11 Le Unione di Comuni tra mito e realtà <i>Fabio Toscano</i>	761
5. Il progetto di riforma della gestione associata dei comuni <i>Marcello Degni</i>	764

PARTE SESTA: LA CRITICITÀ FINANZIARIA

1. La criticità finanziaria dei comuni italiani: i casi del 2023, la variazione dello stock, le procedure attive <i>Gioacchino Benfante, Marcello Degni, Giaime Gabrielli,</i> <i>Alessandro Giordano, Edoardo Meneghelli, Andrea Morgia</i>	779
2. L'utilizzo degli indicatori di bilancio per prevenire la criticità finanziaria dei comuni <i>Nicola Caravaggio, Marcello Degni, Raffaele Lagravinese, Giuliano Resce</i>	1085
Bibliografia	1109
Indice tabelle, grafici e figure	1128
Indice dei nomi	1136
Indice dei comuni	1142
Sigle e abbreviazioni	1145
Gli autori	1053

1. I profili finanziari dell'autonomia costituzionale del comune: principi, strumenti, garanzie. Un itinerario giurisprudenziale

Marco Mancini

1. Premessa

Il tema relativo ai profili costituzionali dell'autonomia finanziaria dei comuni¹, per una esauriente trattazione, richiederebbe spazi ben più ampi di quelli consentiti al presente scritto, per cui si è resa necessaria una preliminare, rigorosa delimitazione del campo d'indagine di cui occorre dar conto immediatamente sul piano metodologico. In considerazione della sinora parziale ed incompleta attuazione dell'art. 119 Cost.², al fine di operare una ricostruzione sistematica del quadro dei principi esistenti *in subiecta materia* si è scelto di concentrare l'attenzione sugli orientamenti della Corte Costituzionale formati e consolidati nel corso degli oltre ventitre anni di vigenza del Titolo V novellato³. Si procederà pertanto quasi come in una sorta di itinerario giurisprudenziale, attraverso rapidi *flash*, per lo più limitandosi a richiamare i principi enunciati dalla Corte e a volte rivolgendo maggiore attenzione ad alcune pronunce per così dire "notevoli". L'attenzione verrà concentrata in particolare su tre profili distinti ma

1 Riguardo all'autonomia finanziaria dei comuni e, più in generale, all'art. 119 Cost. novellato v., *ex multis*, almeno, Giarda P., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Le Regioni», 2001, pp. 1425 ss.; Brancasi A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in «Le Regioni», 2003, pp. 41 ss.; Brancasi A., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in «Le Regioni», 2004, pp. 451 ss.; Della Cananea G., *Autonomie e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 2005, pp. 127 ss.; Fransoni G., Della Cananea G., *Art. 119*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, UTET, Torino, 2006, II, pp. 2375 ss.; Brosio G., Piperno S., *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Giappichelli, Torino, 2009; Perez R., *Autonomia finanzia degli enti locali e disciplina costituzionale*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», 2010, pp. 134 ss.; Gori L., *Contributo alla lettura delle diverse "stagioni" del federalismo fiscale*, in «Le Regioni», 2021, pp. 1369 ss.

2 Ad opera della Legge delega n. 42 del 2009 e dei successivi decreti legislativi, riguardo ai quali v. Ferrara A., Salerno G. M. (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010.

3 Sulle prime decisioni e sui primi orientamenti della Corte v. Brancasi A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale del nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Diritto pubblico», 2007, pp. 857 ss.

strettamente connessi, relativi rispettivamente all'autonomia di entrata, all'autonomia di spesa e agli strumenti di garanzia di queste forme di autonomia.

2. L'autonomia di entrata, tra inattuazione della Costituzione e disciplina transitoria

L'autonomia di entrata dei comuni, come noto, si fonda su tre pilastri: i tributi ed entrate propri; la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio; il fondo perequativo. Il complesso di queste risorse, cd. "ordinarie", deve garantire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, in ossequio al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse destinate al loro esercizio e in modo da assicurare il buon andamento dell'attività amministrativa e l'erogazione dei servizi in una condizione di autosufficienza economico-finanziaria.

Riguardo ai principi enucleati in materia di autonomia impositiva, la Corte sin dalle prime pronunce ha sottolineato la necessità di procedere con estrema rapidità all'attuazione dell'art. 119 Cost. e in particolare di garantire il passaggio dal precedente sistema di finanza derivata, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora dipendente dal bilancio statale e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, al modello di finanza autonoma delineato dalla Novella, rimarcando peraltro l'opportunità di una disciplina transitoria⁴. Proprio sul piano attuativo, la Corte si preoccupa anzitutto di chiarire i limiti di intervento consentiti al legislatore statale e regionale nella fase di passaggio. E così, da un lato, in assenza e in attesa della configurazione del nuovo sistema impositivo, è precluso ai legislatori regionali ogni intervento riguardo ai tributi esistenti istituiti e disciplinati dalle leggi statali, se non entro i limiti espressamente riconosciuti dalle stesse; dall'altro, al legislatore statale è consentito ogni intervento modificativo relativo ai tributi locali esistenti⁵. Resta fermo, *medio tempore*, il divieto di regresso rispetto all'*acquis*, per cui la legge statale

4 C. cost., 23 dicembre 2003, n. 370, riguardo alla quale v. Covino F., *La Corte ricerca un bilanciamento tra unità del sistema e autonomia finanziaria regionale*, in «Giurisprudenza Italiana», 2015, pp. 13 ss.; C. cost., 26 gennaio 2004, n. 37.

5 C. cost., 26 gennaio 2004, n. 37, cit., riguardo alla quale v. Barbero M., *Dalla Corte costituzionale un "vademezum" per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (Nota a Corte cost., n. 37/2004)*, in «www.federalismi.it», 4 marzo 2004, n. 5, Morrone A., *Principi di coordinamento e "qualità" della potestà tributaria di regioni e enti locali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2004, pp. 541 ss., e Bizioli G., *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo "federalismo fiscale"*, ibidem, pp. 550 ss.; C. Cost., 5 novembre 2004, n. 320, riguardo alla quale v. Barbero M., *Federalismo fiscale: dalla Consulta una sentenza con molte con-*

non potrebbe procedere in senso inverso rispetto a quanto stabilito dall'art. 119 Cost. mediante discipline contraddittorie rispetto alle caratteristiche essenziali dell'autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo Titolo V della Costituzione o peggiorative della situazione preesistente, ad esempio sopprimendo *sic et simpliciter*, senza sostituirli, spazi di autonomia già riconosciuti a favore dei comuni dalla legislazione vigente.

Riguardo ai tributi "propri", a buona ragione la Corte precisa che solo *lato sensu* possono definirsi tali poichè in realtà risultano istituiti e disciplinati da leggi statali e regionali e non sono piuttosto il frutto dell'autonoma capacità impositiva degli enti locali, legittimati ad intervenire soltanto in riferimento ad aspetti circoscritti ed entro margini di autonomia determinati dalle stesse leggi⁶. Assume rilievo al riguardo la *vexata quaestio* del rapporto tra disciplina di rango primario statale e regionale, diretta a soddisfare la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., e regolamenti comunali. La Corte ipotizza la possibilità di una disciplina a tre livelli (legge statale, leggi regionali, regolamenti comunali) oppure a due livelli (legge statale o regionali, regolamenti comunali)⁷. Quanto alla delimitazione dei rispettivi spazi di intervento, tradizionalmente alla normativa primaria viene riservata la determinazione degli aspetti essenziali dell'imposizione, quali quelli relativi all'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei tributi, mentre viene rimessa all'autonomia regolamentare comunale la disciplina relativa alla determinazione delle aliquote, alle modalità di accertamento, liquidazione e verifica e alle sanzioni.

Altra questione di interesse di cui si è più volte occupata la Corte è quella della necessaria corrispondenza tra funzioni attribuite agli enti territoriali e assegnazione di risorse adeguate al loro esercizio. Tra i principi enunciati al riguardo si è consolidato quello per cui l'autonomia finanziaria degli enti locali non implica una rigida garanzia quantitativa di disponibilità di risorse, il cui ammontare complessivo può anche subire delle diminuzioni, a condizione di non rendere difficile o addirittura impossibile l'esercizio delle funzioni attribuite. Ne consegue l'ulteriore principio per cui le leggi di bilancio, pur esprimendo decisioni di natura politico-economica costituzionalmente rimesse alla determinazione dei governi e delle assemblee parlamentari, non possono costituire "zone franche" sottratte al controllo di legittimità costituzionale e sono quindi pienamente sindacabili da parte della Corte⁸. La necessità di un'adeguata provvista finanziaria,

ferme, alcune precisazioni e qualche anticipazione (nota a Corte cost., n. 320/2004); in «www.federalismi.it», 2 dicembre 2004, n. 23.

6 C. cost., 26 settembre 2003, n. 296; C. cost., 26 settembre 2003, n. 297.

7 Ancora una volta il richiamo è a C. cost., 26 gennaio 2004, n. 37, cit.

8 C. cost., 24 luglio 2015, n. 188, riguardo alla quale v. Boggero G., *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in «Giurispru-

come ha sottolineato la Corte anche in una recente pronuncia⁹, risulta ancor più stringente riguardo ai comuni di piccole dimensioni assegnatari di nuove funzioni che, in difetto, si troverebbero esposti al rischio di sottoposizione alle procedure di dissesto. L'applicazione di questi principi ha spesso condotto a declaratorie di illegittimità costituzionale di disposizioni che, riducendo drasticamente l'entità delle risorse destinate alle funzioni esercitate con continuità e in settori di notevole rilevanza sociale, in assenza di proporzionate misure organizzative o di altro genere idonee a giustificare il ridimensionamento, determinavano una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività conseguente al mancato finanziamento degli stessi, in violazione sia del principio di buon andamento della PA ex art. 97 Cost. sia dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio dell'eguaglianza sostanziale. Emblematiche di questo orientamento due pronunce sulle quali occorre soffermare maggiormente l'attenzione in ragione delle implicazioni che ne discendono. Con la prima¹⁰, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva il trasferimento di alcune funzioni provinciali non fondamentali alla regione e ai comuni senza accompagnarvi il trasferimento agli enti subentranti delle risorse occorrenti per il loro esercizio. La seconda, più recente¹¹, riguarda una disposizione legislativa siciliana che operava il trasferimento ai comuni competenti per territorio delle funzioni di gestione e manutenzione delle strade ad uso pubblico e relative pertinenze senza provvedere contestualmente all'individuazione delle risorse, delle fonti di finanziamento necessarie, per cui i comuni risultavano privi dell'effettiva possibilità di sostenere i nuovi compiti. In tal caso, infatti, vi è il divieto per lo

denza Costituzionale», 2015, pp. 1461 ss., e Lubello V., *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, ivi, pp. 1693 ss.; C. cost., 29 gennaio 2016, n. 10, riguardo alla quale v. Giangaspero P., *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la "insufficienza" dei trasferimenti alle Province*, in «Le Regioni», 2016, pp. 555 ss.; C. cost., 16 dicembre 2016, n. 275, in ordine alla quale v. Carlassare L., *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2016, pp. 2239 ss., e Pallante F., *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, ivi, pp. 2499 ss.; C. cost., 13 marzo 2019, n. 46; C. cost., 11 aprile 2019, n. 83, riguardo alla quale Boggero G., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in «www.rivistaaic.it», 2019, n. 4, pp. 339 ss.; C. cost., 24 aprile 2020, n. 76; C. cost., 21 luglio 2020, n. 155; C. cost., 26 novembre 2021, n. 220. Riguardo alle ultime pronunce citate v. Conti G. L., *La Repubblica come enigma finanziario (il principio di coordinamento fra risorse e funzioni nelle sentenze della Corte costituzionale 76 e 155/2020)*, in «www.forumcostituzionale.it», 2021, n. 1. Più di recente, *adde* C. cost., 17 aprile 2023, n. 73.

9 C. cost., 17 aprile 2023, n. 73, cit.

10 C. cost., 27 giugno 2018, n. 137.

11 C. cost., 17 aprile 2023, n. 73, cit.

Stato di appropriarsi delle risorse inerenti alle funzioni trasferite, costringendo in tal modo gli enti subentranti a reperire i fondi occorrenti nel proprio bilancio. In questo modo, infatti, si violano al contempo il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse ex art. 119.4 Cost. che l'autonomia di spesa di tali enti, perché la necessità di reperire le risorse occorrenti per l'esercizio delle nuove funzioni comprime le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti. Spetta in ogni caso al legislatore statale, nella riassegnazione delle risorse, ogni scelta relativa alle modalità, ai tempi e all'entità, non essendo possibile ravvisare al riguardo alcun automatismo¹².

Sempre riguardo al tema dell'adeguato finanziamento delle funzioni, è possibile fare soltanto un accenno alla nutrita giurisprudenza relativa ai LEP e ai LEA¹³, indicativi per la Corte della soglia di spesa costituzionalmente necessaria per l'erogazione delle prestazioni sociali fondamentali e del nucleo invalicabile di garanzia minima per rendere effettivi tali diritti. L'effettività dei diritti è assicurata dall'adeguato del finanziamento e dalla conseguente corretta ed efficace erogazione della prestazione. Il finanziamento costituisce quindi condizione necessaria ma non sufficiente per il corretto adempimento del precetto costituzionale, per cui una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto fondamentale non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non, viceversa, l'equilibrio di bilancio a condizionare la doverosa erogazione delle prestazioni. La Corte anche di recente ha ammonito che la mancata o ritardata definizione normativa dei livelli essenziali – cui si è posto per la verità di recente rimedio¹⁴ – ostacola l'attuazione dell'autonomia finanziaria e preclude il superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti i diritti sociali¹⁵. Peraltro la Corte

12 C. cost., 11 aprile 2019, n. 83, cit.; C. cost., 24 aprile 2020, n. 76, cit.

13 C. cost., 1 giugno 2018, n. 117; C. cost., 24 luglio 2019, n. 197; C. cost., 10 aprile 2020, n. 62, riguardo alla quale v. Cancilla F. A., *L'equilibrio di bilancio e i livelli essenziali dei diritti sociali tra principi fondamentali e regole contabili*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2020, pp. 1781 ss. e, più in generale, sulle ultime due pronunce, Morrone A., *La "visione trascendente" dei Lea e la realtà del Ssn. Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della Corte costituzionale*, in «www.cortisupremeesalute.it», 2020, n. 1; C. cost., 8 luglio 2021, n. 142; C. cost., 26 novembre 2021, n. 220, cit.

14 Sul tema v. Casilli G., *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra "pre-intese" e DDL "Calderoli"*, in «www.italianpaperpersonfederalism.issirfa.cnr.it», 2023, n. 2; Ladu M., Spadacini L., *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, ivi; Napolitano G. M., *LEP, perequazione e federalismo fiscale: la Corte si astiene ma richiama il Parlamento*, in «www.dirittifondamentali.it», 2023, n. 2, pp. 761 ss.

15 C. cost., 26 novembre 2021, n. 220, cit.

in diverse occasioni ha tenuto a sottolineare che lo Stato, ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost., è il garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto ad interessi essenziali quali quelli relativi ai LEP e ciò giustifica la previsione di forme di commissariamento-sostituzione nei riguardi degli enti territoriali inadempienti nel loro perseguimento¹⁶.

Numerosi ed articolati anche gli interventi relativi alla perequazione cd. ordinaria di cui all'art. 119, comma 3, Cost. la cui previsione, come precisa la Corte, è ispirata ad una finalità solidaristica. La disciplina di queste forme e strumenti perequativi è riservata in via esclusiva al legislatore statale in ragione del titolo competenziale di cui all'art. 117, comma 2, lettera e), Cost.¹⁷ ed è improntata al principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti¹⁸. All'uopo è stato costituito nel 2012 il Fondo di solidarietà comunale, riguardo al quale la Corte ha avuto modo di intervenire in riferimento ai criteri perequativi di ripartizione. In un primo momento, ha reputato illegittimo quello fondato sulla media delle spese sostenute per consumi intermedi, siccome utilizzato non in via sussidiaria, cioè soltanto dopo l'eventuale esito infruttuoso di procedure concertate, bensì in via principale, finendo in tal modo per far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi¹⁹. In seguito, ha invece ritenuto legittimo il criterio basato sul differenziale tra capacità fiscali e fabbisogni *standard*, pur riconoscendo che la sua applicazione produce effetti sperequativi, non determinati però dalla disposizione impugnata in sé e per sé considerata, bensì dal mancato adeguamento del valore catastale degli immobili, che impedisce la rilevazione delle capacità fiscali dei comuni

16 C. cost., 23 luglio 2021, n. 168; C. cost., 14 aprile 2023, n. 71, cit.

17 V., *ex pluribus*, C. cost., 21 gennaio 2010, n. 16; C. cost., 21 giugno 2017, n. 143; C. cost., 24 settembre 2021, n. 187.

18 C. cost., 6 luglio 2012, n. 176, con osservazioni di Ferrari G. F., *Redistribuzione di risorse e perequazione: il primo caso di ammissibilità di ricorso regionale*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2012, pp. 2609 ss., Di Gesù J., *La Corte respinge la "chiamata di responsabilità" fra Regioni e la perequazione orizzontale*, ivi, pp. 2615 ss., e Longo E., *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*, ivi, pp. 3741 ss.; C. cost., 14 aprile 2023, n. 71, cit.

19 C. cost., 6 giugno 2016, n. 129, ove si sottolinea «l'ambiguità della nozione di "consumi intermedi", nella quale possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo -concetto che permetterebbe di colpire le inefficienze dell'amministrazione e di innescare virtuosi comportamenti di risparmio-, ma, altresì, le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini e, dunque, un criterio che si presta a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie». Riguardo a questa pronuncia v. Brancasi A., *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2016, pp. 1541 ss.

secondo criteri uniformi²⁰. In una recente pronuncia²¹, infine, la Corte, seppur con una declaratoria di inammissibilità, ha avuto modo di occuparsi *ex professo* dei rapporti tra perequazione ordinaria ex art. 119, comma 3, Cost. e perequazione speciale di cui all'art. 119, comma 5, Cost., cui si accennerà di qui a poco. In particolare, ha statuito che non è possibile stabilire alcuna ibridazione tra le due forme perequative che anzi devono essere tenute ben distinte, per cui le risorse perequative speciali devono confluire in appositi fondi specificamente dedicati e non nel fondo perequativo ordinario storicamente e tradizionalmente riservato ai comuni. Tra i motivi addotti a sostegno di questa conclusione, viene richiamato in primo luogo il principio per cui le funzioni pubbliche attribuite ai comuni devono essere integralmente finanziate con le risorse di cui ai primi tre commi dell'art. 119 Cost., senza che possano residuare spazi di intervento per finanziamenti statali vincolati. In secondo luogo, il principio, del quale già si è detto, di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti perequativi; in terzo ed ultimo luogo, l'effetto distorsivo che dall'ibridazione deriverebbe nei riguardi degli strumenti di protezione dei LEP, in quanto l'unica sanzione prevista a carico dei comuni inadempienti nell'impiego delle risorse consisterebbe nella loro restituzione, in tal modo quindi non garantendo il potenziamento dell'offerta avuto di mira ma, viceversa, lasciando prive di assistenza le persone che avrebbero potuto e dovuto beneficiare delle prestazioni in virtù delle risorse vincolate, ragion per cui sarebbe stato più opportuno prevedere forme di intervento sostitutivo statale ex art. 120, comma 2, Cost. In una recentissima pronuncia²², infine, la Corte ha precisato che il modello di perequazione ordinaria disegnato dal terzo comma dell'art. 119 Cost. risulta dalla combinazione di una componente verticale, consistente in uno stanziamento di risorse da parte dello Stato, e di una componente orizzontale consistente in una distribuzione di risorse tra i comuni,

20 C. cost., 26 novembre 2021, n. 220, cit.

21 C. cost., 14 aprile 2023, n. 71, cit., relativa alla disciplina contenuta nella L n. 178/2020 che aveva introdotto nel Fondo di solidarietà comunale due ulteriori componenti perequative con vincolo di destinazione, finanziate con fondi statali diretti a incrementare: a) i servizi sociali comunali, svolti in forma singola o associata dai Comuni delle Regioni ordinarie, ripartiti tra i Comuni in proporzione al rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno *standard* della componente "Servizi sociali" e in osservanza del LEP; b) il numero dei posti disponibili negli asili nido comunali, equivalenti in termini di costo *standard* al servizio a tempo pieno. Per entrambe le componenti si prevedeva che, ove a seguito del monitoraggio delle risorse le somme erogate risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi, dovessero essere recuperate a valere sul FSC attribuito ai medesimi comuni o comunque su qualsiasi assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero dell'Interno. In seguito è stata aggiunta una quota aggiuntiva vincolata al potenziamento del servizio di trasporto scolastico per gli studenti disabili.

22 C. cost., 19 aprile 2024, n. 63.

diversamente dal modello di perequazione speciale di cui al quinto comma che è invece interamente verticale.

Alle risorse ordinarie di cui ai primi tre commi dell'art. 119 Cost., destinate all'integrale finanziamento delle funzioni "normali", si affiancano le risorse aggiuntive e gli interventi speciali, di cui i comuni potrebbero beneficiare soltanto in situazioni e circostanze specifiche. Sotto questo profilo la Corte, in ossequio al tenore letterale della disposizione costituzionale, sin dalla sentenza "capostipite"²³ e con orientamento consolidatosi in numerose pronunce successive²⁴, ha sottolineato come l'erogazione di queste risorse da parte dello Stato sia subordinata al rigoroso rispetto dei presupposti e delle condizioni ivi enunciate. *In primis*, stante il riferimento espresso al loro carattere "aggiuntivo", deve trattarsi di risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle destinate al normale finanziamento delle funzioni amministrative di spettanza dell'ente territoriale. In secondo luogo, stante il riferimento espresso al loro carattere "speciale", tali interventi devono essere connotati da uno specifico vincolo di destinazione a favore di alcune particolari categorie svantaggiate e più precisamente debbono essere rivolti al perseguimento delle espresse finalità perequative e garantistiche enunciate dalla norma costituzionale e quindi alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale, oppure alla rimozione degli squilibri economici e sociali o a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni. In terzo ed ultimo luogo, le risorse in questione devono essere indirizzate non alla generalità degli enti territoriali bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti. Spetta in ogni caso al legislatore statale l'individuazione dello schema procedimentale più adeguato ad assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi che si intendono perseguire con lo stanziamento dei fondi, secondo il consueto canone della tipicità²⁵, nonché la disciplina di tali forme di finanziamento ex art. 117, comma 2, lettera e),

23 C. cost., 29 gennaio 2004, n. 49, riguardo alla quale v. Morrone A., *Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La regione come ente di governo e di coordinamento finanziario*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2004, pp. 652 ss.; Salazar C., *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e "flessibilizzazione" (in margine a Corte cost. 16 e 49 del 2004)*, in «Le Regioni», 2004, pp. 1026 ss.

24 C. cost., 28 marzo 2012, n. 71; C. cost., 6 luglio 2012, n. 176, cit.; C. cost., 20 marzo 2013, n. 46; Corte cost., 31 ottobre 2013, n. 254; C. cost., 14 novembre 2013, n. 273; C. cost., 8 aprile 2014, n. 79; C. cost., 24 luglio 2015, n. 189; C. cost., 24 settembre 2021, n. 187, cit.; C. cost., 22 febbraio 2022, n. 40; C. cost., 17 maggio 2022, n. 123.

25 C. cost., 6 luglio 2012, n. 176, cit.; C. cost., 24 luglio 2015, n. 189, cit.; C. cost., 24 settembre 2021, n. 187, cit.; C. cost., 17 maggio 2022, n. 123, cit.

Cost.²⁶. In particolare la Corte, in riferimento al Fondo di rotazione, istituito proprio con il precipuo scopo di tutelare peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale in attuazione dell'art. 119, comma 5, Cost.²⁷, ha precisato che il legislatore statale, qualora le regioni siano rimaste inerti nell'impiegare le risorse messe loro a disposizione, le può revocare riprogrammandone la destinazione alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale.

La Corte ha avuto modo di intervenire in molteplici occasioni anche in riferimento all'indebitamento degli enti locali, cui è consentito accedere solo per il finanziamento delle spese di investimento con esclusione di ogni garanzia statale sui prestiti contratti. Si tratta della cd. "regola aurea" che, come è stato ribadito anche in due recenti decisioni²⁸, si configura quale principio storico dell'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali, conosciuto ancor prima del suo inserimento nel testo costituzionale e posto a presidio di molteplici interessi costituzionali quali la sana gestione finanziaria, la tutela della rappresentanza democratica e dell'equità intergenerazionale. Riguardo ai diversi, possibili strumenti di indebitamento, è sufficiente richiamare la disciplina contenuta negli artt. 202 ss. TUEL, ove si indicano espressamente i mutui (nei limiti previsti), l'emissione di obbligazioni, il *leasing* finanziario, le anticipazioni di liquidità, le aperture di credito e la stipula di contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati. Riguardo a questi ultimi, come noto, sono stati introdotti per via legislativa dei limiti che ne consentono la stipulazione nei soli casi consentiti dalla specifica regolamentazione dettata dal Ministero dell'Economia, con il concorso della Banca d'Italia e della CONSOB. La Corte ha ritenuto legittima l'introduzione da parte del legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dei mercati finanziari e di ordinamento civile (ritenuta prevalente rispetto ad altre), di un divieto transitorio di stipulazione sul presupposto che tale attività, siccome di natura altamente rischiosa in termini di oggettiva

26 C. cost., 21 gennaio 2010, n. 16, cit.; C. cost., 21 giugno 2017, n. 143, riguardo alla quale v. Brancasi A., *La Corte si pronunzia sulle misure relative alla mancata utilizzazione di risorse finanziarie*; in «Giurisprudenza Costituzionale», 2017, pp. 1359 ss.; C. cost., 24 settembre 2021, n. 187, cit.

27 Oltre che dell'art. 174 TFUE, quale strumento diretto a finanziare le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale, in via complementare con i fondi strutturali europei, in base a una programmazione pluriennale parallela, come sottolineato da C. cost., 24 settembre 2021, n. 187, cit.; C. cost., 17 maggio 2022, n. 123, cit.

28 C. cost., 14 febbraio 2019, n. 18, riguardo alla quale v., almeno, Saitta A., *Dal bilancio "quale bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2019, pp. 216 ss.; C. Cost., 28 gennaio 2020, n. 4.

pericolosità per l'equilibrio della finanza e locale ed intrinsecamente aleatoria, non può essere qualificata come attività di investimento ex art. 119.6. Cost.²⁹.

In più occasioni la Corte ha avuto modo di occuparsi dell'anticipazione di liquidità³⁰, che costituisce una forma straordinaria di indebitamento, *sub specie* di prestiti di carattere eccezionale cui è possibile ricorrere per rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non è in grado di onorare le obbligazioni passive secondo la scansione fisiologica dei termini di pagamento e in particolare allorché fenomeni quali la sovrastima delle entrate e l'incapacità a riscuoterle, sommandosi nel tempo, finiscono col rendere aleatorio e tardivo l'adempimento delle stesse. Alla luce dei principi desumibili dalle pronunce della Corte, si tratta di uno strumento diretto a consentire il riallineamento nel tempo della cassa con la competenza mediante l'immissione di risorse disponibili nella cassa per provvedere al pagamento di debiti pregressi certi, liquidi ed esigibili risultanti dal bilancio di competenza. L'utilizzazione è limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione. La previsione normativa di questo strumento deriva dal bilanciamento tra due valori di primario rilievo a livello di ordinamento statale ed europeo, vale a dire l'esigenza di rispettare i vincoli di indebitamento, da un lato, e quella di onorare i debiti contratti, soprattutto con le imprese, dall'altro. Tali anticipazioni, comunque, risultano utilizzate in senso conforme a Costituzione soltanto laddove impiegate a titolo di cassa, per pagare debiti pregressi già iscritti in bilancio con l'indicazione delle rispettive coperture e il cui mancato pagamento dipende unicamente da sfasature temporali fra la cassa e la competenza, per cui si tratta di un rimedio meramente contingente, non ripetibile nel tempo e inidoneo al risanamento di bilanci strutturalmente in perdita, di situazioni di *deficit* strutturale. Un impiego indebito dell'anticipazione comporta, da un lato, la violazione dell'art. 119, comma 6 Cost., perché destinazioni dell'indebitamento diverse dall'investimento depauperano inevitabilmente il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito; dall'altro, degli

29 C. cost., 18 febbraio 2010, n. 52.

30 C. cost., 2 luglio 2014, n. 188, riguardo alla quale v. Brancasi A., *La Corte costituzionale alle prese con le regole di contabilità pubblica: questa volta tocca alle anticipazioni di cassa*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2014, pp. 3092 ss.; C. cost., 23 luglio 2015, n. 181, riguardo alla quale v. Brancasi A., *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2015, pp. 1380 ss.; C. cost., 28 gennaio 2020, n. 4, cit., riguardo alla quale v. Buzzacchi C., *Anticipazioni di liquidità ed equilibrio di bilancio: le insidie di una legislazione statale di apparente favore per le autonomie*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2020, pp. 35 ss.; da ultimo, C. cost., 22 dicembre 2023, n. 224.

artt. 81 e 97 Cost., perché si crea un apparente miglioramento del risultato di amministrazione con conseguente espansione della capacità di spesa priva di copertura. Proprio per scongiurare tale ultimo effetto è previsto l'obbligo di sterilizzazione, per evitare che da strumenti di flessibilizzazione della cassa le anticipazioni di liquidità si trasformino in anomali mezzi di copertura di nuove spese o di riduzione del disavanzo di amministrazione, ad esempio mediante il pagamento di debiti fuori bilancio. Resta fermo, comunque, che l'entità complessiva delle anticipazioni non può superare quella dei debiti inevasi e del disavanzo accertato prima dell'ultima richiesta di anticipazione avanzata dall'ente.

3. L'autonomia di spesa: la persistente tendenza al controllo centralizzato della finanza locale.

Riguardo al diverso profilo dell'autonomia di spesa, la Corte si è anzitutto occupata di una questione strettamente connessa all'autonomia di entrata, vale a dire quella dell'istituzione di fondi statali provvisti di vincolo di destinazione a favore dei comuni. Con orientamento costante³¹, il giudice costituzionale ritiene che il principio costituzionale di corrispondenza tra risorse e funzioni e in particolare di integrale finanziamento di quest'ultime attraverso le tre tipologie di risorse "ordinarie" non lasci residuare alcun margine di intervento per fonti di finanziamento statale con minore grado di autonomia quali, appunto, i fondi vincolati. Pur in presenza di un'attuazione solo parziale del modello costituzionale e della conseguente persistenza di un modello di finanza in larga misura ancora derivata, in via ordinaria e a regime gli interventi vincolati statali sono ritenuti ammissibili solo se disposti nella disciplina di materie di competenza esclusiva statale mentre sono assolutamente preclusi nelle materie di competenza concorrente o residuale regionale, anche a favore di soggetti privati, determinandosi altrimenti il rischio di un'ingerenza e di una sovrapposizione degli indirizzi e delle politiche centrali rispetto a quelli riconducibili all'autonomia di spesa degli enti *sub* statali che, per la maggiore vicinanza al territorio e la correlata responsabilità politica, sono in grado di meglio garantire un'efficace allocazione delle risorse. Residuano solo due specifiche ipotesi in cui anche

31 V., *ex pluribus*, C. cost., 23 dicembre 2003, n. 370, cit.; C. cost., 16 gennaio 2004, n. 16; C. Cost., 29 gennaio 2004, n. 49, cit.; C. cost., 21 luglio 2004, n. 255; C. cost., 29 dicembre 2004, n. 423; C. cost., 8 giugno 2005, n. 222; C. cost., 7 marzo 2008, n. 50; C. cost., 23 maggio 2008, n. 168; C. cost., 5 aprile 2018, n. 71; C. cost., 13 aprile 2018, n. 74, riguardo alla quale v. Rivosecchi G., *La Corte torna sui trasferimenti vincolati e ripristina l'autonomia finanziaria e la leale collaborazione*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2018, pp. 690 ss.; C. cost., 22 febbraio 2022, n. 40, cit.; C. cost., 17 maggio 2022, n. 123, cit.; C. cost., 14 aprile 2023, n. 71, cit.

negli ambiti materiali di competenza regionale risulta legittima l'istituzione di fondi statali vincolati: la prima concerne gli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119; la seconda ricorre al verificarsi di esigenze unitarie di esercizio che giustificano l'attrazione in sussidiarietà di determinate funzioni amministrative a condizione che la legge attrattiva preveda il coinvolgimento delle regioni nell'adozione dell'atto che regola l'erogazione del fondo, preferibilmente nella forma dell'intesa, laddove risultino incise competenze residuali oppure, laddove risultino incise competenze concorrenti, mediante la previsione a favore delle regioni di compiti di programmazione e di riparto dei fondi³².

Sempre sul versante dell'autonomia di spesa, si è assistito nel corso di questi due decenni di vigenza della riforma del Titolo V al susseguirsi di interventi normativi ispirati ad una marcata tendenza al controllo centralizzato della stessa con conseguente compressione degli spazi di autonomia dei comuni. Tali interventi si sono resi necessari a causa delle ripetute crisi economiche-pandemiche-belliche succedutesi senza soluzione di continuità che hanno indotto le istituzioni euronitarie a perseguire politiche ispirate all'equilibrio di bilancio e al contenimento della spesa. Ciò ha determinato nel nostro Paese l'adozione del Patto di stabilità interno³³, rivelatosi *ab initio* uno strumento di forte limitazione dell'autonomia di spesa dei comuni, impossibilitati a procedere ad una seria programmazione in ragione dell'imprevedibilità dei vincoli e dei metodi di loro determinazione e dell'incertezza riguardo agli obiettivi e strumenti del Patto, alle spese comprese o escluse, ai meccanismi di monitoraggio e verifica. Per conseguire questi obiettivi, il legislatore statale si è avvalso della competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, esercitata in modo estremamente pervasivo. Mediante la determinazione dei principi fondamentali della materia, infatti, il legislatore statale astringe gli enti territoriali, ivi inclusi quelli speciali, e tutti gli apparati comunque inclusi nella c.d. "finanza pubblica allargata" a vincoli di bilancio e limitazioni di spesa, soprattutto sotto il profilo del contenimento dei costi degli apparati amministrativi, con l'obietti-

32 In applicazione di questi principi la Corte, nelle pronunce richiamate in nota, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerosi fondi statali vincolati volti a finanziare funzioni comunali relative, a titolo meramente esemplificativo, agli asili nido; alla riqualificazione urbana dei comuni; al sostegno alla progettazione delle opere pubbliche degli enti locali e per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale; alle politiche sociali; alle politiche giovanili e per l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione; ai contributi alle spese documentate per l'eliminazione di barriere architettoniche; al finanziamento di interventi di efficienza energetica e riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali.

33 Riguardo al quale v., almeno, *ex multis*, Mercati L., *Il patto di stabilità interno: giurisprudenza costituzionale, sistema sanzionatorio, responsabilità per danno erariale*, in «Amministrare», 2015, pp. 123 ss.

vo prioritario di presidiare, come sottolinea la Corte³⁴, l'unità economica della Repubblica. Tali limiti sono ritenuti legittimi dalla Corte a condizione che rispettino una serie di criteri espressamente indicati³⁵. *In primis*, tali limiti devono riguardare il disavanzo di parte corrente oppure, ma solo in via provvisoria e in vista del conseguimento di specifici obiettivi di finanza pubblica, la crescita della spesa corrente³⁶. In secondo luogo, devono essere proporzionati e ragionevoli rispetto all'obiettivo perseguito³⁷, oltretutto delimitati cronologicamente, trasmodando altrimenti in direttive strutturali, contrarie all'autonomia di cui gli

34 Da ultimo, C. cost., 4 maggio 2023, n. 84 e, in precedenza, già C. cost., 15 maggio 2015, n. 82; C. cost., 20 dicembre 2022, n. 255.

35 V. al riguardo, tra le prime, C. cost., 30 dicembre 2003, n. 376; C. cost., 26 gennaio 2004, n. 36, che include tra i principi di coordinamento le norme che consentono ai comuni di aderire alle convenzioni statali per gli acquisti e la previsione di direttive degli enti locali volte a promuovere l'adesione alle convenzioni o ad attuare le procedure previste per gli acquisti autonomi, rivolte agli amministratori degli enti ed aziende dipendenti, così come l'obbligo di «*promuovere opportune azioni dirette ad attuare l'esternalizzazione dei servizi*», che si configura come generica direttiva, qualificata dal «*fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale*». Riguardo a quest'ultima pronuncia v. Pinelli C., *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2004, pp. 514 ss.; C. cost., 14 novembre 2005, n. 417, ove si riconosce la natura di principio fondamentale della materia alla norma che attribuisce alle amministrazioni pubbliche la facoltà di scegliere fra il ricorso alle convenzioni stipulate dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e, in alternativa, l'utilizzazione dei parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi, nonché della disposizione che pone a carico delle strutture operative interne degli enti locali l'obbligo di comunicare alla Corte dei conti l'esito del controllo di gestione, obbligo non idoneo di per sé a pregiudicare l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essendo espressione di un coordinamento meramente informativo riconducibile ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata", allo scopo di assicurare il rispetto del Patto di stabilità. In aggiunta, C. cost., 3 marzo 2016, n. 43, riguardo alla quale Barbero M., *La Corte e i tetti alle consunze: quando la "spending review" produce effetti espansivi della spesa. Brevi considerazioni a margine di Corte cost. n. 43/2016*, in «www.federalismi.it», 7 settembre 2016, n. 17, ove si afferma che il legislatore statale, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali condizionati dagli obblighi comunitari, con una disciplina di principio può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Da ultimo v. anche C. cost., 5 giugno 2023, n. 110, che ricorda come costituiscano principi fondamentali della materia le norme del TUSP, siccome finalizzate al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico, con conseguente legittimità del divieto di "sorso finanziario", volto ad impedire erogazioni finanziarie a favore di società partecipate in grave situazione di *deficit* e poste in liquidazione; C. cost., 16 giugno 2023, n. 124.

36 V. in particolare, C. cost., 3 marzo 2016, n. 43, cit.

37 C. cost., 4 luglio 2017, n. 154.

enti territoriali sono titolari³⁸. In terzo ed ultimo luogo, i tagli si devono sostanziare nell'indicazione di un limite complessivo di spesa, configurato in modo tale da lasciare integra in capo agli enti territoriali la libertà di allocare le risorse tra i diversi obiettivi di spesa e di scegliere se e in quale misura colpire le voci di spesa indicate dal legislatore, purché ne risulti un risparmio complessivo non inferiore a quello prescritto dalle disposizioni statali³⁹. Tra le molteplici misure riconducibili ai principi di coordinamento della finanza pubblica sottoposte al vaglio della Corte e da questa reputate legittime occorre segnalarne a titolo meramente esemplificativo almeno due, in ragione delle conseguenze di carattere sistemico che ne derivano in capo ai comuni anche sotto il profilo contabile. La prima è quella relativa alla previsione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, mediante unioni o convenzioni, per i comuni di piccole dimensioni⁴⁰. La seconda, più recente, riguarda la disciplina della Tesoreria unica, frutto di una scelta di politica economica nazionale diretta a fronteggiare l'emergenza economica ritenuta non lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti

38 C. cost., 3 marzo 2016, n. 43, cit. Circa la necessaria transitorietà dei limiti all'autonomia di spesa dei comuni v. la recentissima C. cost., 19 aprile 2024, n. 63, cit., relativamente ad un emolumento aggiuntivo disposto a favore dei dipendenti comunali e posto a carico dei bilanci comunali, giudicato legittimo siccome destinato ad operare soltanto riguardo alle tredici mensilità del 2023.

39 C. cost., 26 gennaio 2004, n. 36, cit.; C. cost., 17 dicembre 2004, n. 390; C. cost., 15 dicembre 2005, n. 449; C. cost., 10 marzo 2006, n. 88; C. cost., 20 novembre 2009, n. 297; C. cost., 10 giugno 2011, n. 182; C. cost., 4 giugno 2012, n. 139; C. cost., 19 luglio 2012, n. 193; C. cost., 13 settembre 2012, n. 217; C. cost., 8 marzo 2013, n. 36; C. cost., 23 luglio 2013, n. 229, riguardo alla quale v. Vandelli L., *Le società pubbliche locali tra autonomia organizzativa regionale e locale, ordinamento civile e principi di coordinamento della finanza pubblica*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2013, pp. 3398 ss.; C. cost., 24 luglio 2013, n. 236, riguardo alla quale v. Iacoviello A., *Il coordinamento della finanza pubblica come binario per la ricentralizzazione della legislatura e dell'amministrazione in tempi di crisi*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2013, pp. 3524 ss.; C. cost., 24 luglio 2015, n. 189; C. cost., 5 novembre 2015, n. 218; C. cost., 24 marzo 2016, n. 65; C. cost., 16 giugno 2016, n. 141.

40 C. cost., 11 febbraio 2014, n. 22, riguardo alla quale v. Cortese F., *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*, in «Le Regioni», 2014, pp. 792 ss.; C. cost., 13 marzo 2014, n. 44, riguardo alla quale v. Falletta P., *L'espansione dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica ai poteri ordinamentali sugli enti locali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2004, pp. 1116 ss.; C. cost., 4 marzo 2019, n. 33, riguardo alla quale v. Pizzolato F., Pagliarin C., *La Corte e le funzioni fondamentali dei Comuni: la ragionevolezza degli interventi statali di coordinamento della finanza pubblica nell'attesa di norme ordinamentali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2019, pp. 636 ss.

locali perché comunque assicura loro la piena ed effettiva disponibilità delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni⁴¹.

Più in generale, la Corte è ripetutamente intervenuta anche per chiarire i limiti e la portata del principio del pareggio di bilancio, introdotto nella Carta dalla Legge Costituzionale n. 1 del 2012 ed attuato ad opera della Legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, positivizzato per dare seguito ad indicazioni di derivazioni eurounitaria⁴². L'applicazione concreta di tale principio ha implicato e determinato un coinvolgimento di tutti gli enti territoriali nell'osservanza dei vincoli di pareggio di bilancio imposti a livello eurounitario, in una sorta di "chiamata in solidarietà" o "chiamata in responsabilità", risolvendosi e traducendosi in un'ulteriore e ancor più accentuata compressione degli spazi di autonomia di spesa dei comuni⁴³. La Corte ha avuto modo di precisare che in ogni caso l'equilibrio complessivo di bilancio, seppur finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale, deve essere coordinato con quello delle singole componenti aggregate con modalità tali da garantirne la sana gestione finanziaria e non pregiudicare la loro autonomia, precludendo l'adeguato finanziamento delle funzioni assegnate⁴⁴. In una sentenza manifesto⁴⁵ la Corte, nel delineare la trama delle relazioni finanziarie tra enti territoriali, ha qualificato come principio cardine quello dell'equilibrio dei conti, definito un presupposto indefettibile della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della ponderata programmazione delle politiche pubbliche. Conseguentemente, i deficit causati da gestioni inappropriate devono essere recuperati in tempi ragionevoli⁴⁶ e nel rispetto del principio di responsabilità, in ossequio al quale ciascun

41 C. cost., 20 dicembre 2012, n. 311.

42 Al riguardo v., *ex multis*, almeno, Brancasi A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul "Pareggio di bilancio"*, in «Le Regioni», 2014, pp. 49 ss.; Giupponi T., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in «Quaderni Costituzionali», 2014, pp. 51 ss.; Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in «www.rivistaaic.it», 24 gennaio 2014, n. 1.

43 Sul punto v. Chiara G., *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti locali*, in «www.forumcostituzionale.it», 6 giugno 2018.

44 C. cost., 11 gennaio 2019, n. 6, riguardo alla quale v. D'Auria G., *Ancora sulle manovre statali di bilancio e sul "concorso" alla finanza pubblica richiesto alle Regioni (ordinarie e speciali): verso nuove regole?*, in «Foro Italiano», 2019, I, cc. 730 ss.

45 C. cost., 28 gennaio 2020, n. 4, cit.

46 Il principio del tempestivo rientro dal disavanzo di amministrazione, positivizzato all'art. 42, comma 12, DLGS n. 118 del 2011, secondo cui il disavanzo deve essere coperto nell'esercizio successivo all'approvazione del rendiconto e comunque non oltre il triennio successivo di programmazione o il termine della consiliatura siccome espressivo dei canoni costituzionali di sana gestione finanziaria, responsabilità di mandato ed equità intergenerazionale, può essere derogato solo in presenza di situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili. Non

amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. Più volte la Corte ha sottolineato che non è legittimo procrastinare *sine die* l'avvio delle procedure di pre-dissesto nei riguardi degli enti locali e la tendenza a perpetuare il *deficit* strutturale nel tempo, determinandosi altrimenti la collisione con il principio di equità intragenerazionale e intergenerazionale. Al riguardo, preme sottolineare la modifica delle disposizioni del TUEL in materia di *deficit* e dissesto finanziario la cui *ratio* ispiratrice, come ha avuto modo di sottolineare il Consiglio di Stato⁴⁷, è quella di garantire un equilibrato bilanciamento tra la necessità di ripristinare la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni e ai servizi indispensabili per la comunità, da un lato, e la tutela dei creditori, dall'altro, nonché di operare una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata cui è imputabile il dissesto e quella corrente.

La trasparenza dei conti costituisce un elemento indispensabile per avvicinare i cittadini all'attività dell'Amministrazione (perché permette di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale) e per responsabilizzare gli amministratori, per cui il rendiconto di ciascun ente deve espressamente contenere ed indicare il risultato di amministrazione, il risultato di gestione annuale e lo stato di indebitamento e di passività proiettati sugli esercizi futuri. Da cui la definizione del bilancio come bene pubblico⁴⁸, funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in termini di acquisizione delle entrate, sia in termini di individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. Si tratta, in buona sostanza, di un insieme di documenti finalizzati ad informare con correttezza e trasparenza il cittadino sull'effettiva possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo

è permessa la perpetuazione di sanatorie e situazioni interlocutorie che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbero le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività. Risulta fondamentale la credibilità, sostenibilità e progressività del rientro dal *deficit*, perché la tendenza a perpetuare il *deficit* strutturale nel tempo, attraverso continui rinvii, finirebbe per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, entrando in collisione con il principio di equità intergenerazionale. In tal senso C. cost., 14 febbraio 2019, n. 18; C. cost., 7 dicembre 2021, n. 235.

47 Cons. Stato, ad. pl., 12 gennaio 2022, n. 1.

48 Secondo la celebre definizione di Degni M., De Ioanna P., *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelvechi, Roma, 2017.

mantenimento degli impegni elettorali⁴⁹, perché “*fine ultimo del bilancio è quello di comporre interessi diversi potenzialmente confliggenti, anche attraverso scelte allocative finalizzate a realizzare l’effettivo esercizio dei diritti fondamentali, che devono trovare il giusto punto di equilibrio nel rispetto dei vincoli finanziari anche sovranazionali, oltre che del principio di equità intra e intergenerazionale*”⁵⁰.

4. L’assenza di adeguati strumenti di garanzia dell’autonomia finanziaria comunale.

Il terzo ed ultimo profilo affrontato, seppur in modo estremamente sintetico, è quello relativo all’assenza in capo ai comuni di adeguati strumenti di tutela della loro autonomia finanziaria. Come noto, gli enti locali non possono accedere direttamente alla Corte Costituzionale. L’unica concreta possibilità della quale dispongono attualmente i comuni per tutelare le proprie attribuzioni costituzionali è rappresentata dall’impugnazione indiretta, da parte della regione di appartenenza, di una legge statale asseritamente lesiva della loro autonomia finanziaria. Dopo alcune originarie sporadiche aperture in tal senso⁵¹, tale possibilità può ritenersi pacificamente ammissibile, alla luce di un orientamento della Corte ormai consolidato⁵². Ai fini dell’ammissibilità, viene considerata la stretta connessione tra attribuzioni regionali e locali, soprattutto in materia di finanza

49 Al riguardo v., in particolare, C. cost., 2016, n. 184, ove si chiarisce che una disciplina di bilancio e contabilità improntata alla chiarezza e semplificazione risulta funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell’ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese; C. cost., 23 giugno 2020, n. 115, riguardo alla quale v. Francaviglia M., *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2020, pp. 1298 ss.; C. cost., 21 dicembre 2021, n. 246; C. cost., 5 luglio 2022, n. 168; C. cost., 27 luglio 2023, n. 165.

50 Il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, per consentire di porre una cesura con il passato e permettere ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose eredità. In tal senso C. cost., 7 dicembre 2021, n. 235, cit.

51 C. cost., 28 giugno 2004, n. 196; C. cost., 14 novembre 2005, n. 417, riguardo alla quale v. Groppi T., *La Regione è tutore (indiretto) dei Comuni*, in «Diritto & Giustizia», 2005, n. 44, pp. 92 ss.

52 C. cost., 21 marzo 2007, n. 95; C. cost., 17 maggio 2007, n. 169; C. cost., 20 novembre 2009, n. 298, riguardo alla quale v. Di Cosimo G., *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in «Le Regioni», 2010, pp. 785 ss.; C. cost., 20 dicembre 2012, n. 311, cit.; C. cost., 24 luglio 2013, n. 236, cit.; C. cost., 21 luglio 2016, n. 205; C. cost., 2 febbraio 2018, n. 17; C. cost., 24 luglio 2019, n. 195; C. cost., 27 maggio 2021, n. 108.

regionale e locale, per cui la lesione delle seconde ingenera anche una contemporanea vulnerazione delle prime. Solitamente, come dimostrano anche alcuni casi recenti⁵³, la regione propone l'impugnazione su impulso del Consiglio delle Autonomie Locali, all'interno del quale sono rappresentati e possono quindi far valere le proprie istanze anche i comuni. La scelta della regione in ordine alla proposizione o meno del ricorso a tutela dei comuni risulta però *in nuce* influenzata da considerazioni di carattere eminentemente politico riconducibili in ultima istanza alla consonanza o, viceversa, alla dissonanza politica degli organi di governo regionali rispetto al Governo nazionale, da un lato, e al sistema complessivo degli enti locali infraregionali, dall'altro. Naturalmente, laddove l'asserita lesione dell'autonomia finanziaria locale risulti perpetrata attraverso provvedimenti amministrativi⁵⁴, resta impregiudicata la possibilità per i comuni di rivolgersi al giudice amministrativo dinanzi al quale sollevare eventuali questioni di legittimità costituzionale.

Al problema dell'individuazione del soggetto legittimato ad adire la Corte se ne affianca un altro di non minore portata, relativo all'onere probatorio gravante sullo stesso. Si tratta di una sorta di vera e propria *probatio diabolica* perché il ricorrente è chiamato a fornire rigorosa prova del pregiudizio lamentato, ad esempio attraverso la dimostrazione che una riduzione delle risorse disponibili renda impossibile o estremamente difficoltoso lo svolgimento delle funzioni attribuite o comunque del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo⁵⁵. L'onere probatorio è peraltro soggetto ad una diversa gradazione a seconda che debba essere valutato ai fini della mera ammissibilità del ricorso, per cui risulta sufficiente una motivazione volta a chiarire l'incidenza della misura statale sulle risorse destinate all'esercizio delle funzioni, oppure ai fini della sua fondatezza⁵⁶. Addirittura, nel caso in cui siano le regioni a lamentare la violazione dell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse loro affidate, negli scritti difensivi, dice testualmente la Corte, esse devono fare "*puntuali riferimenti a dati analitici*" concernenti le entrate⁵⁷. Peraltro, sul

53 C. cost., 14 aprile 2023, n. 71, cit.

54 Come avvenuto nel caso che ha originato C. cost., 17 aprile 2023, n. 73, cit.

55 C. cost., 13 febbraio 2014, n. 26; C. cost., 26 maggio 2015, n. 89; C. cost., 19 novembre 2015, n. 239; C. cost., 24 marzo 2016, n. 65, cit.; C. cost., 1 giugno 2016, n. 127; C. cost., 23 giugno 2016, n. 151; C. cost., 21 luglio 2016, n. 205, cit.; C. cost., 27 giugno 2018, n. 137, cit.; C. cost., 11 aprile 2019, n. 83, cit.; C. cost., 24 aprile 2020, n.76; C. cost., 26 novembre 2021, n. 220, cit.

56 C. cost., 27 giugno 2018, n. 137, cit.

57 C. cost., 3 dicembre 2015, n. 249; C. cost., 14 luglio 2017, n. 192; C. cost., 18 gennaio 2018, n. 5; C. cost., 11 aprile 2019, n. 83, cit.; C. cost., 21 luglio 2020, n. 155, cit. Da ultimo v. C. cost., 19 aprile 2024, cit., ove si sottolinea come il ricorso fosse fondato su elementi

piano del merito, le norme incidenti sull'assetto finanziario delle autonomie territoriali non possono essere valutate singolarmente, in modo atomistico, bensì nel contesto complessivo della manovra, che può contenere norme aventi effetti di segno opposto, di incremento delle risorse⁵⁸.

In conclusione, occorre constatare che l'incompleta attuazione del disegno costituzionale, da un lato, e l'assenza di adeguati strumenti di tutela, dall'altro, determinano una obiettiva contrazione degli spazi dell'autonomia finanziaria locale e precludono il pieno sviluppo delle virtualità espansive insite nell'art. 119 Cost. novellato. I reiterati interventi diretti a preservare o restaurare un sistema di controllo centralizzato della finanza locale appaiono ancor più gravi sul piano sistematico, nella misura in cui si pongono in netta controtendenza rispetto al chiaro disegno riformatore sviluppatosi nel corso dell'ultimo trentennio e diretto viceversa ad accrescere il ruolo dei comuni. Tanto sul piano dell'autonomia politica, attraverso la previsione dell'elezione diretta dei loro organi monocratici di vertice (che si intenderebbe prendere a modello anche per il livello statale), quanto sul piano dell'autonomia amministrativa, attraverso l'obiettivo almeno tendenziale della devoluzione agli stessi del maggior numero di funzioni amministrative possibile, in ossequio al principio costituzionale di sussidiarietà verticale in senso discendente.

presuntivi e ipotetici, inidonei a dimostrare il concreto impatto economico della misura tanto sulla capacità di spesa degli enti locali quanto sui relativi limiti assunzionali.

58 C. cost., 29 dicembre 2004, n. 431; C. cost., 14 aprile 2006, n. 155; C. cost., 28 gennaio 2010, n. 27; C. cost., 13 febbraio 2014, n. 26, cit.; C. cost., 15 maggio 2015, n. 82, cit.; C. cost., 21 luglio 2016, n. 205, cit.; C. cost., 11 aprile 2019, n. 83, cit.; C. cost., 26 novembre 2021, n. 220, cit.; C. cost., 24 febbraio 2023, n. 29.