



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001
1 A G O S T O 2 0 2 2

A vent'anni dalla riforma del Titolo V.
L'autonomia finanziaria regionale e
locale, tra Costituzione, legge n. 42 del
2009 e prassi

di **Monica Bergo**
Ricercatrice di Diritto pubblico
Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia



A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*

di Monica Bergo

Ricercatrice di Diritto pubblico
Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia

Abstract [It]: L'articolo affronta le problematiche ancora aperte in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, a vent'anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, analizzando in particolare l'evoluzione del modello di federalismo fiscale municipale e le problematiche connesse all'attuazione del fondo perequativo per gli enti locali, ad oggi denominato "Fondo di solidarietà comunale", che è stato, fra l'altro, oggetto di una recente e importante pronuncia della Corte costituzionale.

Title: Twenty years after the reform of Title V. Regional and local financial autonomy between the Constitution, Law 42 of 2009 and practice

Abstract [En]: The paper focus on the problematic issues regarding the financial autonomy of territorial authorities, twenty years after the entry into force of the reform of the Title V, Part II of the Constitution. It analyzes particularly the evolution of the model of municipal fiscal federalism e the problems related to the implementation of the equalization fund for local authorities, called "Municipal solidarity fund", which has been object of a recent and important decision of the Italian Constitutional Court.

Parole chiave: Federalismo fiscale municipale, autonomia tributaria, fondo di solidarietà comunale, fondo perequativo, entrate locali

Keywords: Municipal fiscal federalism, fiscal autonomy, municipal solidarity fund, equalization fund, local taxes

Sommario: **1.** L'autonomia finanziaria degli enti territoriali tra Costituzione e legge sul federalismo fiscale. **1.1.** Le entrate comunali. **1.2.** L'autonomia di entrata regionale. **2.** Profili problematici aperti. **2.1.** La cogenza dei principi del federalismo fiscale nella giurisprudenza costituzionale. **2.2.** Autonomia finanziaria locale e perequazione. **2.2.1.** Sulla natura (orizzontale o verticale) del Fondo di solidarietà comunale. **3.** Conclusioni.

1. L'autonomia finanziaria degli enti territoriali tra Costituzione e legge sul federalismo fiscale

Al fine di condurre un'analisi sull'attuale livello di autonomia degli enti territoriali, sembra opportuno ripercorrerne, seppur sinteticamente, i tratti essenziali in termini evolutivi.

È stato autorevolmente osservato che, paradossalmente, «il massimo grado di federalismo fiscale in Italia venne raggiunto in epoca pre-repubblicana, sotto il regime fascista, quando eppure dal punto di vista politico si verificò l'esautorazione dell'autonomia politica locale. Con l'emanazione del r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 (t.u. fin. loc.) si consolidarono, infatti, le entrate fiscali locali su una base ampia di relativa

* Articolo sottoposto a referaggio.

autonomia, con l'imposta di famiglia, le imposte di consumo, le sovrainposte sui redditi fondiari e sul reddito generale»¹.

Come è noto, poi, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana se, da un lato, venne ripristinata l'autonomia politica dei Comuni e venne sancito il principio autonomista, dall'altro, solo alle Regioni si accordò un riconoscimento costituzionale dell'autonomia impositiva, definita peraltro «piuttosto tiepida»².

Con la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, invece, l'art. 119 Cost. ha tratteggiato un modello di federalismo fiscale «tendenzialmente cooperativo», caratterizzato da «un discreto riconoscimento, almeno potenziale degli enti sub-statali»³. Tale è infatti la lettura che la maggiore dottrina ha dato dei novellati articoli 117 e 119 Cost., da cui si ricava, rispettivamente, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni, in relazione ai tributi regionali e locali non istituiti da legge statale⁴, nonché l'esplicito riconoscimento di risorse autonome per gli enti territoriali, con la possibilità di stabilire e attuare tributi ed entrate propri, «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 119, secondo comma, Cost.).

L'adozione della legge delega sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione») e dei decreti attuativi in materia di autonomia impositiva locale e regionale (rispettivamente, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale» e d. lgs. 6 maggio 2011, n. 68 «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario»), che sembravano inaugurare una nuova stagione creativa delle potenzialità espresse dal Titolo V, hanno subito un'attuazione disorganica, che ha portato a quello che è stato definito il «fallimento» del federalismo fiscale disegnato dalla riforma costituzionale del 2001⁵. Tale esito interroga sulle sorti di questo modello a vent'anni dalla riforma del Titolo V.

Preliminarmente alla prospettazione delle possibili direttrici lungo le quali sviluppare una riflessione in chiave problematico-propositiva, si punta a ricostruire l'attuale situazione delle entrate locali e regionali.

¹ L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (dir. costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, 2017, p. 410 ss.

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ *Ex plurimis*, F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. Trib.*, n. 2/2002, p. 589 ss.

⁵ *Ex plurimis*, L. ANTONINI, *Un "requiem" per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016.

1.1. Le entrate comunali

Il quadro della fiscalità comunale si delinea complesso, in ragione dei ripetuti interventi normativi che si sono finora susseguiti e a seguito dei quali l'assetto complessivo ha riscontrato diversi elementi di incertezza.

A mero titolo ricognitivo, va ricordato che il sistema della fiscalità comunale poggia su quattro principali imposte: l'IMU, la TASI, la TARI e l'addizionale comunale all'Irpef.

A queste si aggiungono – oltre ai trasferimenti statali (compensativi delle minori entrate locali per effetto di manovre statali a titolo di esenzioni, ecc.) e alle entrate “perequative” distribuite dal Fondo di solidarietà comunale – le tradizionali entrate fiscali locali, quali: l'imposta di soggiorno (o imposta di sbarco, per le isole minori); l'addizionale comunale sui diritti di imbarco; l'imposta di scopo (Iscop); la Tosap; l'imposta comunale sulla pubblicità /diritto sulle pubbliche affissioni; il canone di installazione di mezzi pubblicitari; il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap).

Sul versante delle maggiori entrate locali, l'assetto normativo previsto dal d. lgs. n. 23 del 2011 era funzionale a garantire non solo la semplificazione del previgente assetto (l'IMU sostituiva, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute, in relazione ai redditi fondiari attinenti ai beni non locati e l'imposta comunale sugli immobili), ma anche l'*accountability*, perché il contribuente avrebbe potuto verificare con trasparenza, attraverso l'implementazione dei fabbisogni standard (ai sensi del d. lgs. n. 216 del 2010), la “correttezza” della spesa comunale. Tale meccanismo garantiva pertanto una nuova possibilità di controllo democratico sull'azione impositiva e amministrativa degli enti locali.

Tuttavia, dopo una prima fase, in cui si è cercato di rafforzare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, si è registrato – per una serie di fattori anche economici e finanziari – un maggior peso del coordinamento statale e della finanza derivata, ovvero un ritorno dei trasferimenti e di forme di entrata direttamente regolate dal centro, e pertanto una contrazione dell'autonomia finanziaria comunale.

A partire dal d.l. n. 201 del 2011, c.d. decreto Salva Italia, che ha introdotto una riserva statale sull'IMU (una sorta di compartecipazione statale sulla più importante imposta comunale, per cui lo Stato trattiene all'erario una quota di Imu relativa agli immobili produttivi, che pertanto è sottratta ai Comuni) si sono susseguiti – nel giro di dieci anni – oltre venti sconordinati interventi normativi⁶, molti dei quali portavano

⁶ D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», conv. con mod. in legge n. 214 del 2011, art. 13 «Anticipazione strumentale dell'imposta municipale propria»; d.l. 6 luglio 2012 n. 95, «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», conv. con mod. in legge n. 135 del 2012; legge 24 dicembre 2012, n. 228 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»; d.l. 21 maggio 2013, n. 54 «Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo», conv. con mod. in

nell'incipit «[n]elle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare», i quali, oltre a modificare la struttura dell'imposta o a disporre tagli alle misure comunali, ne hanno innovato aspetti secondari (dalla cd. mini IMU, all'IMU sui cc.dd. beni merce) rendendo sempre più incerto il gettito dell'imposta. Da ultimo, la legge di bilancio 2020 ha introdotto una complessiva riforma dell'assetto dell'imposizione immobiliare locale, con l'unificazione delle due vigenti forme di prelievo (l'IMU e la TASI) in un unico testo.

Sulle imposte comunali si è quindi avvicinata una lunga e disorganica serie di interventi normativi, che hanno progressivamente eroso l'autonomia di entrata degli enti locali, su tre versanti: 1) le manovre agevolative sui tributi locali non sono state compensate da adeguati trasferimenti compensativi da parte dello Stato; 2) una quota importante del gettito dell'Imu riferito ai fabbricati di categoria D (industriali) è trattenuta dallo Stato; 3) e un'altra quota consistente dell'Imu (pari al 22,43 per cento) è parimenti trattenuta dall'erario, per alimentare il Fondo di Solidarietà Comunale.

legge n. 85 del 2013; d.l. 31 agosto 2013, n. 102 «Abolizione della prima rata dell'IMU 2013 per gli immobili oggetto della sospensione disposta con decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54», conv. con mod. in legge n. 124 del 2013; d.l. 30 novembre 2013, n. 133, «Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia», conv. con mod. in legge n. 5 del 2014, art. 1 «Abolizione della seconda rata dell'IMU»; legge 27 dicembre 2013, n. 147, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)»; d.l. 6 marzo 2014, n. 16 «Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche», conv. in legge n. 68 del 2014; d.l. 24 aprile 2014, n. 47 «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale»; d.l. 9 giugno 2014, n. 88 «Disposizioni urgenti in materia di versamento della prima rata TASI per l'anno 2014», decaduto per mancata conversione»; legge 23 dicembre 2014, n. 190 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)»; d.l. 19 giugno 2015, n. 78 «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», conv. con mod. in legge n. 125 del 2015, Art. 3 - Anticipazioni risorse ai comuni e ulteriori disposizioni concernenti il riparto del Fondo di solidarietà comunale 2015; legge 6 agosto 2015, n. 125 «Conversione in legge con modificazioni del d.l. n. 78 del 2015»; legge 28 dicembre 2015, n. 208 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)»; legge 11 dicembre 2016, n. 232 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (Legge di stabilità 2017)»; legge 27 dicembre 2017, n. 205 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»; d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», conv. con mod. in legge n. 12 del 2019; d.l. 30 aprile 2019, n. 34 «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (Decreto crescita)», conv. con mod. in legge n. 58 del 2019, Art. 3 - Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali; d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili (Decreto fiscale)», conv. con mod. in legge n. 157 del 2019, art. 57 – Disposizioni in materia di enti locali; legge 27 dicembre 2019, n. 160 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (legge di stabilità 2020 – finanziaria)»; d.l. 19 maggio 2020, n. 34 «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Decreto Rilancio)»; d.l. 14 agosto 2020, n. 106 «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (decreto Agosto)»; legge 30 dicembre 2020, n. 178 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023, legge di stabilità 2021» (art. 1, comma 48); d.l. 25 maggio 2021 n. 73 «Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali. (Decreto Sostegni Bis)», conv. con mod. in legge n. 106 del 2021 (art. 4-ter, Esenzione dal versamento dell'imposta municipale propria in favore dei proprietari locatori).

A questo quadro, si aggiungono le misure di concorso alla finanza pubblica che lo Stato ha imposto anche ai Comuni, per effetto delle quali, dal 2015 al 2020, si è giunti a un “trasferimento negativo”, nel senso che è stato il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato⁷.

Nel corso degli anni 2020 e 2021, questo *trend* ha visto una netta soluzione di continuità, allorché, in attuazione dei provvedimenti emergenziali per il Covid-19, sono state stanziati e trasferite ingenti risorse al comparto degli enti locali, formalmente in “compensazione” del mancato gettito per le misure di contenimento del virus, ma che, da un punto di vista più complessivo, possono interpretarsi come una parziale reintegrazione di quanto decurtato negli anni precedenti.

Va ricordato in proposito che l’art. 106 del d.l. n. 34 del 2020 ha istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai Comuni, volto al finanziamento delle funzioni degli enti locali, pari complessivamente a 3,5 miliardi di euro, in relazione alla possibile perdita di entrate locali connesse all’emergenza Covid-19⁸.

Successivamente, l’art. 39, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020 ha disposto l’incremento di detto fondo speciale per il 2020 di ulteriori euro 1,67 miliardi, che porta il totale a circa euro 5,17 miliardi⁹. In aggiunta a quanto stanziato per il 2020 dal d.l. n. 34 del 2020, la legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio per il 2021) ha provveduto alla integrazione del fondo per le funzioni degli enti locali anche per il 2021, stanziando complessivamente euro 500 milioni da ripartire fra Comuni (450 milioni) e Città metropolitane e Province (50 milioni)¹⁰.

Tali risorse sono state distribuite secondo criteri articolati, che tengono conto delle specificità dei territori, come documentano le tre note metodologiche adottate con decreti del Ministero dell’interno, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, rispettivamente del 16 luglio, dell’11 novembre e del 14 dicembre 2020¹¹.

⁷ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA, *Le risorse per i Comuni. Il fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali*, marzo 2021.

⁸ Art. 106 del d.l. n. 34 del 2020 (Fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali). Il fondo è stato ripartito con decreto del Ministro degli interni del 24 luglio 2020, secondo i criteri stabiliti con decreto del 16 luglio 2020, sulla base dell’intesa acquisita in Conferenza Stato-Città.

⁹ Il d.l. 14 agosto 2020, n. 104 ha disposto (con l’art. 39, comma 1) che «Ai fini del ristoro della perdita di gettito degli enti locali connessa all’emergenza epidemiologica da COVID-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese, la dotazione del fondo di cui al comma 1 dell’articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è incrementata di 1.670 milioni di euro per l’anno 2020, di cui 1.220 milioni di euro in favore dei comuni e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane».

¹⁰ Art. 1, comma 822, legge n. 178 del 2020 «Il fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali di cui all’articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, come rifinanziato dall’articolo 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, è ulteriormente incrementato di 500 milioni di euro per l’anno 2021, di cui 450 milioni di euro in favore dei comuni e 50 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province».

¹¹ Secondo la Ragioneria generale dello Stato le risorse destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all’emergenza sanitaria COVID-19 ammontano complessivamente a circa 15,6 miliardi per il 2020 e 4,9 miliardi per il 2021.

Le risorse così distribuite ai Comuni, benché sottoposte a una procedura di rendicontazione, da effettuarsi entro il termine perentorio del 31 maggio 2021¹², qualora non impiegate nel corso del 2020, possono essere iscritte nel bilancio di previsione per il 2021 fra le risorse vincolate, e potranno perciò essere impegnate anche successivamente per l'esercizio di funzioni loro attribuite¹³.

Al fine di esplicitare le modalità di impiego e rendicontazione delle somme trasferite, la Ragioneria generale dello Stato ha istituito una apposita sezione di FAQ, in cui si chiarisce, fra l'altro, che la verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese 2020 e 2021, a seguito della quale si provvederà all'eventuale regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane, mediante apposita rimodulazione degli importi, è effettuata entro il 30 giugno 2022¹⁴.

È in corso di verifica una stima di eccedenza di risorse rispetto alle effettive esigenze di ristoro, che ammonterebbe a circa euro 570 milioni (Tavolo tecnico e nota metodologica di cui all'allegato A, decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, 14 dicembre 2020).

1.2. L'autonomia di entrata regionale

Le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono individuabili nei tributi propri, nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio dell'ente, nelle entrate proprie (quelle derivanti da beni, attività economiche della regione e rendite patrimoniali), nei trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, infine, nelle entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (art. 119 Cost.).

Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono costituite principalmente dal gettito di IRAP, addizionale IRPEF e cosiddetta tassa automobilistica. Gli altri tributi minori, compresa l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARISGAM) e il tributo speciale il deposito in discarica dei rifiuti costituiscono una piccola parte dell'intero gettito tributario.

¹² Gli enti beneficiari che producano una certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 tra il 31 maggio e il 30 giugno sono assoggettati a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, dei trasferimenti compensativi o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'80 per cento, quota che sale al 90 per cento in caso di trasmissione della certificazione tra il 1° e il 31 luglio, e che raggiunge il 100 per cento in caso di invio successivo al 31 luglio, cfr. art. 39, commi 2 e 3, del d.l. n. 104 del 2020.

¹³ Ai sensi del comma 823 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 «le risorse non utilizzate alla fine di ciascun esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter, del Dl. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e non sono soggette ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della Legge n. 145/2018». Ciò sta a significare che le risorse non utilizzate nel corso del 2020, così come quelle destinate a ristorare specifiche spese, dovranno essere riportate, in occasione della redazione del rendiconto, tra le risorse vincolate del risultato di amministrazione e nell'Allegato "a2)" mentre in Nota integrativa ne verrà dettagliata la composizione; nelle more dell'approvazione del rendiconto della gestione 2020 e in caso di utilizzo anticipato delle suddette quote vincolate nel bilancio di previsione 2021/2023, tali somme devono risultare dal Prospetto dell'avanzo di amministrazione presunto, oltre che nell'Allegato "a2)". Cfr. L. Fazzi, G. Vanni, *Modello di Certificazione della "Perdita di gettito": approvato il Decreto correttivo*, 15 marzo 2021, nel sito [Enti locali on line](#).

¹⁴ Le FAQ sono consultabili al sito del [Ministero dell'economia e delle finanze](#).

La compartecipazione regionale al gettito dell’IVA, invece, istituita dal decreto legislativo 56 del 2000 e determinata con DPCM, entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto 56. Ciascuna regione riceve la quota di compartecipazione all’IVA a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale. Su di essa le regioni non hanno alcun potere di manovra.

Per quanto riguarda i tributi, le possibilità di manovra sulla leva fiscale da parte regionale sono limitate. Ciascuna regione può determinare l’aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l’addizionale IRPEF, per categorie economiche per l’IRAP). Ciascuna regione, inoltre, provvede alla disciplina ed alla gestione degli aspetti amministrativi: riscossione, rimborsi, recupero della tassa e l’applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato.

Tale quadro non risulta mutato dalla disciplina attuativa della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Il nuovo regime delineato per la fiscalità regionale dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, infatti, ha avuto seguito solo in parte; la sua attuazione è stata rinviata più volte e da ultimo il decreto-legge n. 137 del 2020 (art. 31-*sexies*) ha fissato la data del 2023 per l’entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni.

L’art. 7 del decreto legislativo n. 68 del 2011, benché preveda il potenziamento dei tributi propri regionali, imponendo, a far data dal gennaio 2013, la “rinuncia” da parte dello Stato ai tributi propri derivati indicati dalla norma in parola, e la conseguente trasformazione degli stessi in tributi propri in senso stretto, è rimasto in larga parte inattuato.

Il quadro normativo, infatti, segna un sottodimensionamento dei tributi propri regionali “in senso stretto” non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo in maniera pressoché irrisoria sull’autonomia dell’ente territoriale¹⁵. Peraltro, gli stessi margini di manovrabilità sulla tassa automobilistica, introdotti dalla sentenza n. 122 del 2019, sono stati pressoché ignorati dalle Regioni.

Ad oggi, la parte più cospicua delle risorse delle Regioni a statuto ordinario è ancora rappresentata da compartecipazioni al gettito dell’IVA, addizionale regionale all’IRPEF, IRAP e da trasferimenti dello Stato, funzionali a garantire principalmente il finanziamento della sanità e del trasporto pubblico locale¹⁶.

¹⁵ Si pensi all’imposta sulla raccolta dei tartufi della Regione Veneto, istituita da una legge regionale del 1988 e successivamente soppressa a causa dell’esiguità dell’introito rispetto ai costi di gestione amministrativa.

¹⁶ Il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario è alimentato, tra l’altro, dal gettito della compartecipazione all’accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione attribuita alle regioni (destinata anch’essa al finanziamento della sanità fino al 2012). Gli altri trasferimenti sono stati via via soppressi nell’ambito del contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni che i fondi statali alle regioni siano: fondo sanitario regionale, fondo per il trasporto pubblico locale. Cfr. Corte dei conti – Sezione delle autonomie Delibera n. 14/SEZAUT/2020/FRG del 22 luglio 2020.

In proposito, è stato efficacemente osservato che sul versante delle entrate, negli ultimi anni, legislatore e giurisprudenza costituzionale «hanno fornito un'interpretazione complessivamente svalutativa dei tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti d'imposta non già assoggettati ad imposizione erariale, in favore, invece, dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall'originario al vigente Titolo V»¹⁷.

Anche di recente, infatti, la Corte costituzionale – nel dichiarare l'illegittimità di una norma regionale che introduceva un'esenzione IRPEF per i compensi percepiti dai volontari della “leva civica lombarda” – ha ricordato che la legge n. 42 del 2009 ha strutturato l'autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di «garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (art. 1, comma 1); e in questa prospettiva ha disposto la «esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo» (art. 2, comma 2, lettera t). Ciò non preclude alle Regioni la possibilità di realizzare, in linea con l'autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall'art. 119 Cost., propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono inerire solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato.

Con la richiamata sentenza (n. 274 del 2020), la Corte ha ribadito che le Regioni possono realizzare manovre fiscali sia con riguardo ai tributi propri derivati – solo nelle ipotesi previste dalla legge statale (*ex plurimis*, sentenza n. 121 del 2013) –; sia con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente “ceduti” – in questo caso con un «più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale» (sentenza n. 122 del 2019); sia con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione avviene con legge regionale¹⁸.

Pertanto, le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle già operanti precedentemente alla legge n. 42 del 2009, costituite dai tributi propri e dalle compartecipazioni ai tributi erariali seguenti:

¹⁷ G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Diritto e conti - Bilancio comunità & persona*, 2/2019

¹⁸ Proprio con riguardo a quest'ultima ipotesi, è stato, infatti, esclusa la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano), il quale stabiliva che «[l]a Giunta provinciale determina, con deliberazione da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione, le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile». Si è infatti precisato che tale previsione si riferiva «solo» a quei tributi «che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Province o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati da leggi o regolamenti della Provincia, nel rispetto solo dei principi di coordinamento» (sentenza n. 431 del 2005).

- IRAP, Imposta regionale sulle attività produttive (d. lgs. n. 446 del 1997 e d. lgs. n. 68 del 2011);
- Addizionale regionale all'IRPEF (d. lgs. n. 446 del 1997 e d. lgs. n. 68 del 2011);
- Tassa automobilistica regionale (d. lgs. n. 504 del 1992, artt. 23-27);
- ARISGAM - Addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (d. lgs. n. 398 del 1990, artt. 9-16);
- Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (legge n. 549 del 1995, art. 3, commi 24-35);
- Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (legge n. 549 del 1995, art. 3, commi artt. 20-23);
- Compartecipazione regionale all'IVA versata dai consumatori finali nel proprio territorio (d. lgs. n. 56 del 2000 e d. lgs. n. 68 del 2011).

La compartecipazione all'accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione, attribuita alle regioni a statuto ordinario per il concorso al finanziamento della spesa sanitaria fino al 2012 (legge n. 549 del 1995, art. 3, comma 12, abrogato dall'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012) è stata successivamente destinata, dal 2013 al 2017, ad alimentare (insieme ad altre entrate) il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario.

Con la sola eccezione dell'IVA, il gettito dei tributi che affluiscono al bilancio della regione provengono, interamente ed esclusivamente, dal gettito riferito al rispettivo territorio.

Quanto all'autonomia di entrata, dunque, l'assetto attuale sembra caratterizzato da evidenti "elementi di continuità" con il regime precedente, senza registrare il tanto auspicato cambio di paradigma che aveva salutato l'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 e l'approvazione dei relativi decreti attuativi.

Accanto alle richiamate criticità sul versante delle entrate di natura propriamente tributaria, altrettanto problematica appare l'attuazione dei meccanismi perequativi previsti dalla Costituzione.

2. Profili problematici aperti

Da questo breve spaccato normativo, che fa emergere un andamento sinusoidale dell'autonomia di entrata locale, si delineano due tematiche di approfondimento, concernenti rispettivamente la verifica dell'attuale portata dei principi di cui alla legge n. 42 del 2009 e dell'attuale sistema perequativo comunale che, dal lato del finanziamento, sconta le ricadute negative dei ripetuti tagli ai trasferimenti statali (non compensati da adeguata espansione dell'autonomia impositiva locale) e, dal punto di vista strutturale, non garantisce una efficiente redistribuzione delle risorse in armonia con i principi della capacità fiscale e contributiva.

2.1. La cogenza dei principi del federalismo fiscale nella giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale, pur non avendo qualificato la legge n. 42 del 2009 come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, in non poche pronunce ha riconosciuto la cogenza dei principi recati dalla riforma del federalismo fiscale (*ex multis*, sentenze n. 274 e n. 76 del 2020, n. 122 del 2019, n. 188 e n. 72 del 2018), richiamando anche a un'omogenea e coerente attuazione della riforma stessa (sentenze n. 169 del 2017 e n. 273 del 2013).

Alla serie di pronunce in materia di coordinamento della finanza pubblica volte ad avallare gli interventi statali di contenimento della spesa, anche invasivi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, si affiancano importanti decisioni con cui la Corte ha contemperato le esigenze di salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica allargata con la tutela delle prerogative costituzionali riconosciute agli enti stessi.

Fra queste, si ricorda la sentenza n. 169 del 2017, con cui la Corte ha denunciato la «perdurante inattuazione» della legge n. 42 del 2009, che «non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost»; nonché la sentenza n. 273 del 2013, con cui è stato emblematicamente affermato che «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.».

Sempre in questa prospettiva si annoverano le pronunce con cui la Corte ha richiamato a una dimensione collaborativa dei rapporti finanziari Stato-Regioni. Sicché è stato affermato che agli obiettivi fissati unilateralmente dallo Stato, funzionali a rispondere agli obblighi richiesti in sede europea, può successivamente corrispondere l'apertura di una trattativa, sul piano interno, ai fini del riparto degli oneri e la verifica della sostenibilità degli obiettivi e degli strumenti finanziari e tributari per realizzarli, in maniera coerente con il paradigma cooperativistico per il quale la leale collaborazione non implica un obbligo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 155 del 2015 e n. 188 del 2016).

Tale approdo trova conferma nella recente sentenza n. 40 del 2022, in cui la Corte ha affermato che, benché l'art. 119 Cost. sia ancora parzialmente inattuato, resta fermo che i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano «un'illegitima sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente» [...] all'autonomia di spesa degli enti territoriali¹⁹.

Il Giudice delle leggi, occupandosi di c.d. fondi settoriali, ha ribadito che, in difetto di riconducibilità dei fondi al quinto comma dell'art. 119 Cost., e al di fuori degli ambiti in cui sia prevalente la competenza esclusiva, il solo titolo che permette l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione si rinviene nella «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Tale

¹⁹ *Idem*.

circostanza si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative siano attribuite a livello centrale per esigenze di carattere unitario, salva la necessità dell'intesa per il loro concreto esercizio.

La sentenza n. 40 del 2022, in sintesi, oltre a richiamare sulla perdurante coerenza dell'autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione, mediante una lettura sistematica dei suoi precetti, disvela il nuovo assetto dei rapporti finanziari Stato-periferie, affermatosi nella prassi e avallato dalla giurisprudenza costituzionale, come documenta anche la di poco successiva sentenza n. 123 del 2022²⁰.

La Corte, infatti, nello scrutinare le norme sottoposte al suo sindacato, sotto il profilo della compatibilità con l'art. 119 Cost., ne ha verificato la conformità anche in relazione ad altre norme costituzionali e, in particolare, a quelle sul riparto delle competenze legislative, secondo una loro lettura sistematica, senza trascurare peraltro gli effetti di tali finanziamenti per la garanzia effettiva dei diritti sociali. Con riferimento all'attuazione dei Lea, è stato in proposito ribadito che “solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune [...] il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, ‘in una prospettiva generativa’ (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute”²¹.

Tali scelte hanno di fatto salvato le risorse attribuite alle Regioni, evidentemente entrando nel bilanciamento della Corte anche l'eventualità che una declaratoria di illegittimità avrebbe comportato una perdita dei finanziamenti. Sono le Regioni stesse, infatti, come rivelano i casi affrontati dalla sentenza n. 40 del 2022 relativo alla Regione Campania, ad aver promosso la questione di legittimità esclusivamente in relazione alle modalità di riparto, e non anche alle norme istitutive dei fondi²².

2.2. Autonomia finanziaria locale e perequazione

Un aspetto di considerevole rilevanza per la comprensione dell'intero assetto della finanza locale è quello relativo alla natura – verticale o orizzontale – del fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., funzionale alla perequazione delle risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni attribuite agli enti territoriali (art. 119, quarto comma, Cost.), ed al quale è riconducibile il FSC.

Nell'assetto previsto dall'art. 119 Cost., infatti, i trasferimenti perequativi, unitamente ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni conferite agli enti locali.

In via meramente ricognitiva, è utile ricordare che sebbene esistano numerosi approcci alla perequazione fiscale, sostanzialmente i programmi perequativi possono essere orizzontali o verticali. Mentre negli schemi perequativi verticali, c.d. “paterni”, i trasferimenti di riequilibrio avvengono tra lo Stato e le

²⁰ Sia consentito, su questo, un rinvio a M. BERGO, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in D. DE PRETIS – C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte di diritto regionale*, in corso di pubblicazione con Giappichelli.

²¹ Sentenza n. 40 del 2022, punto 6.2 del *Cons. in dir.*

²² Sentenza n. 40 del 2022, punti 3 e 6 del *Cons. in dir.*

amministrazioni locali; nel caso della perequazione orizzontale, c.d. “fraterna”, i trasferimenti si realizzano tra i governi sub-centrali dello stesso livello.

Alla luce di questa suddivisione, mentre il tenore letterale dell’art. 119, quinto comma, Cost. consentirebbe di ritenere indubbia la natura verticale del relativo fondo perequativo («lo Stato destina risorse aggiuntive»), altrettanto non sembra potersi affermare con riferimento al fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma, Cost., rispetto al quale la Costituzione non sembra averne definito a priori la natura, prefigurando un modello aperto, la cui definizione è riservata al legislatore, pur nel rispetto dei principi che ispirano il modello di autonomia finanziaria disegnato dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione²³.

La nutrita serie di arresti della Corte costituzionale sui fondi perequativi, peraltro, è essenzialmente relativa alle ipotesi di fondi introdotti dallo Stato e destinati alle Regioni con precisi vincoli di destinazione, che la Corte ha ritenuto legittimi solo nelle materie di competenza esclusiva, con isolate eccezioni giustificate da ragioni di “continuità”, o in virtù del carattere trasversale delle materie (*ex plurimis*, sentenze n. 123 e n. 40 del 2022, n. 61 del 2018 e n. 78 del 2014)²⁴.

Argomentazioni che – se da un lato confermano la natura verticale dei fondi di cui al quinto comma dell’art. 119 Cost. – poco aggiungono con specifico riferimento al fondo riconducibile all’art. 119, terzo comma, Cost.

2.1.1. Sulla natura (orizzontale o verticale) del Fondo di solidarietà comunale

In attuazione dell’art. 119, terzo comma, Cost., la legge n. 42 del 2009 ha declinato la natura del fondo perequativo per gli enti locali sulle due tipologie di funzioni assegnate ai Comuni (art. 13, comma 1, della legge n. 42 del 2009²⁵):

²³ Questo orientamento, peraltro, trova conferma nella maggiore dottrina che sostiene la natura aperta del fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma, Cost., così G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario a Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2375; e G. ZIZZO, *Perequazione e sistema tributario*, in Riv. dir. trib., fasc.12, 2011, pag. 1103; M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo. Nota a sent. n. 216 del 2008*, in Forumquadernicostituzionali.it, p. 14 e in *Le Regioni*, vol. 4-5, 2008; C. SALAZAR, *L’art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 4/2004; nonché, sebbene individuandone le criticità, L. ANTONINI, in *Federalismo fiscale (dri. Cist.)*, Enc. Dir., spec. p. 412 ss.; e P. GIARDA, *Perequazione dei fabbisogni e della capacità fiscale: una rivisitazione del d.lgs. 56/2000*, Il Mulino, Bologna, 2005, che osserva come l’elevata numerosità ed eterogeneità di province e comuni renderebbe impraticabile una perequazione di tipo orizzontale, a differenza invece delle regioni, per le quali il modello perequativo potrebbe essere anche di tipo orizzontale. Così, simil., anche U. GALMARINI, L. RIZZO, *Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini: una proposta di attuazione della legge di riforma istituzionale*, SIEP - Società italiana di economia pubblica, XIX Conferenza, Pavia, 13-14 settembre 2007.

²⁴ Per una sistematica lettura della giurisprudenza, volendo, si v. M. BERGO, *L’autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L’esperienza dei fondi settoriali*, cit.; nonché M. DE NES, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, p. 1972 ss.

²⁵ Art. 13, comma 1, lett. a), legge n. 42 del 2009 (Principi e criteri direttivi concernenti l’entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali) «I decreti legislativi di cui all’articolo 2, con riferimento all’entità e al riparto dei fondi

- per le spese riconducibili alle funzioni fondamentali²⁶, finanziate in base alla differenza fra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, in modo che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente le differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali, la perequazione è verticale (le risorse dovrebbero, infatti, garantire l'integrale fabbisogno commisurato al livello essenziale delle prestazioni);
- per le spese destinate alle funzioni non fondamentali, ove i trasferimenti perequativi devono ridurre soltanto in parte le differenze esistenti tra i Comuni in termini di capacità fiscale standard, la perequazione può essere anche orizzontale.

Ai fini della perequazione integrale delle spese connesse alle funzioni fondamentali, perciò, l'art. 13, della legge n. 42 del 2009 ha previsto l'istituzione di un "fondo perequativo", a carattere verticale, la cui ripartizione è operata in base alle differenze tra il valore della spesa standardizzata e il valore del gettito standard riferito alle entrate proprie.

In attuazione di questo principio, il d.lgs. n. 23 del 2011 aveva istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio, a carattere verticale, alimentato da trasferimenti statali e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali, finalizzato a «realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare»²⁷.

Si trattava di un fondo provvisorio, di durata triennale, che però già dal 2013 è stato sostituito dal fondo di solidarietà comunale (FSC), ai sensi dell'art. 1, comma 380, lettera *b*), della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Rispetto all'assetto del Fondo sperimentale di riequilibrio, il FSC presenta(va) – almeno in origine – una natura mista (orizzontale e verticale), alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di

perequativi per gli enti sono adottati secondo i seguenti principi, e criteri direttivi: a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinato, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed è), del medesimo articolo e dei contributi di cui all'articolo 16, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica».

²⁶ Ai sensi del d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216, e ss. mm. (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province), adottato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009, le funzioni fondamentali dei comuni sono: 1) organizzazione generale dell'amministrazione; 2) servizi pubblici di interesse comunale (incluso il tpl); 3) catasto; 4) edilizia scolastica; 5) polizia locale; 6) servizi sociali; 7) pianificazione urbanistica ed edilizia comunale; 8) rifiuti.

²⁷ Art. 2, comma 3, del d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale). L'art. 2, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 23 del 2011 individua le fonti di finanziamento del Fondo sperimentale di riequilibrio, alimentato per 2.889 milioni dalla compartecipazione IVA e per 8.376 milioni da tributi attribuiti ai comuni relativi ad immobili ubicati nel loro territorio. Inoltre, sono stati conservati trasferimenti erariali non fiscalizzati per circa 610,6 milioni di euro, da assegnarsi ai comuni come spettanza ed erogati alle scadenze indicate nel D.M. Interno 21 febbraio 2002. Il Fondo sperimentale di riequilibrio comunale è stato determinato per gli anni 2011 e 2012 con decreti del Ministro dell'interno, costituiti rispettivamente, dal D.M. 21 giugno 2011 (per 8.375,9 milioni) e dal D.M. 4 maggio 2012 (per 6.825,4 milioni).

una parte del gettito standard derivante dall'Imu, e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato.

- componente orizzontale: finanziata da una quota di IMU – pari inizialmente nel 38,23 per cento, ora invece è pari al 22,43 per cento – e definita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali²⁸.
- componente verticale: il concorso iniziale dello Stato al finanziamento del FSC era fissato in 1.833,5 milioni di euro, che portava la dotazione complessiva del fondo nel 2013 a circa euro 6,5 miliardi (di cui, quindi, circa 4,7 miliardi erano di apporto comunale, ossia “orizzontale”; mentre 1,8 miliardi erano apporto statale, cioè “verticale”²⁹).

Sul FSC così strutturato, che si potrebbe definire “sbilanciato” in senso orizzontale, si sono riversate due “mutazioni”³⁰:

- i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni a partire dall'anno 2010 che hanno fortemente inciso sulle risorse effettivamente disponibili, azzerando la componente verticale del FSC ed erodendo le stesse quote versate dai Comuni³¹ (hanno cioè inciso sia sulla componente verticale che di fatto su quella orizzontale).
- l'abolizione dell'Imu e della Tasi sull'abitazione principale e le molteplici revisioni dell'IMU, nonché le esenzioni dell'Imu sui terreni agricoli e sui macchinari, che hanno ridotto il gettito dei tributi locali per i Comuni, e sono state compensate da trasferimenti statali. La dotazione del FSC è stata, infatti, corrispondentemente incrementata da questi trasferimenti statali, al fine di

²⁸ Negli anni tale quota è variata, passando dal 38,23% nel 2015, al 22,43% nel 2016, dopo l'abolizione della Tasi sull'abitazione principale.

²⁹ Il FSC è iscritto nel capitolo di spesa 1365 “Fondo di solidarietà comunale” dello stato di previsione del Ministero dell'interno. In entrata, invece, è il capitolo 3697 “versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni da destinare al fondo di solidarietà comunale”. Nel 2013, la quota a carico dei Comuni era pari ad euro 4.717,9 milioni; quella dello Stato pari ad euro 1.833,5 milioni, per un totale complessivo pari ad euro 6.551,4. Tale importo, sommato a circa 10,6 miliardi di Imu che rimaneva ai Comuni, portava il totale delle entrate locali a 17 miliardi.

³⁰ Per un approfondimento, in questo senso, si v. L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, cit.

³¹ A quanto previsto dall'art. 28, comma 7, del d.l. n. 201 del 2011, si sommano i tagli ai cui all'articolo 16, comma 6, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 ha previsto che il fondo sperimentale di riequilibrio, il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali siano ridotti di euro 500 milioni per il 2012, di euro 2.250 milioni per il 2013, di euro 2.500 milioni per il 2014 e di euro 2.600 milioni a decorrere dal 2015. L'art. 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014 ha previsto che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015. L'art. 47, comma 8, del d.l. n. 66 del 2014 ha previsto per i comuni un contributo alla finanza pubblica pari ad euro 375,6 milioni per il 2014 e pari ad euro 563,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Il FSC è perciò corrispondentemente ridotto dei medesimi importi per ciascun anno di riferimento. L'art. 7, comma 3, del d.l. n. 78 del 2015 ha previsto poi, per il 2015 e successivi, che la riduzione di risorse relativa ai comuni e alle province di cui all'art. 16, commi 6 e 7, del d.l. 95 del 2012, venga effettuata mediante l'applicazione della maggiore riduzione, rispettivamente di 100 milioni di euro per i comuni e di 50 milioni di euro per le province, in proporzione alle riduzioni già effettuate per l'anno 2014 a carico di ciascun comune e di ciascuna provincia.

garantire le risorse necessarie a compensare i Comuni delle minori entrate, ma si tratta della componente “ristorativa” del fondo, che costituisce peraltro una mera partita di giro³².

Per effetto congiunto di queste misure, dunque, la struttura attuale del FSC, fatta eccezione per la quota compensativa destinata alla compensazione delle minori entrate IMU-TASI (su cui peraltro sono stati ugualmente applicati dei tagli), è divenuta interamente orizzontale, essendo il fondo alimentato esclusivamente dai Comuni attraverso il gettito dell’imposta municipale propria³³.

Tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, è stata annullata dai tagli delle risorse del Fondo derivanti dalle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i Comuni tanto da diventare, dal 2015 ad oggi, un “trasferimento negativo”, nel senso che è il comparto dei Comuni che trasferisce risorse allo Stato³⁴.

Ad oggi, la disciplina a regime del FSC è dettata dall’art. 1, commi 446-452, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017), che fissa la dotazione complessiva (quota ristorativa imu tasi sommata alla quota generale) del Fondo di solidarietà comunale per il 2020 in euro 6.213,7 milioni, per il 2021 in euro 6.646,3 milioni, e per il 2022 in euro 6.746,3 milioni³⁵.

Il d.P.C.m. di riparto del FSC 2020 dispone che la quota ristorativa Imu-Tasi è pari ad euro 3.753,3 milioni, la componente tradizionale e destinata alla perequazione, invece, ammonta ad euro 2.768,8 milioni ed è finanziata unicamente dal 22,43 per cento dell’Imu versata dai Comuni³⁶.

Ai profili critici poc’anzi evidenziati, dovuti sostanzialmente alla progressiva riduzione di risorse statali di alimentazione del FSC, si aggiungono le problematiche legate ai criteri di calcolo della capacità fiscale, che ai sensi dell’art. 13, comma 1, lett. e), della legge n. 42 del 2009 rappresenta la misura della capacità di prelievo di un ente (ossia, di gettito potenziale) al netto dello sforzo fiscale (in altri termini, l’aumento delle aliquote disposto dai singoli Comuni non incide sulla capacità fiscale). Ai fini del riparto perequativo

³²A tal fine, il FSC è stato incrementato di una quota c.d. “compensativa” del mancato gettito, quantificata in euro 3.767,45 milioni a carico dello Stato, che viene ripartita ogni anno tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all’anno 2015.

³³ Cfr. CORTE CONTI, SEZ. 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, p. 40 dove si osserva che «[i]l FSC non è quindi idoneo a garantire la perequazione integrale dei fabbisogni standard dei Comuni per due ragioni principali. In primo luogo, per la mancanza della componente verticale, atteso che il totale delle risorse da sottoporre alla perequazione è limitato al totale delle capacità fiscali comunali, escludendo totalmente l’intervento erariale (nel 2018 il totale dei fabbisogni standard ammonta a 35.148 mln, mentre il totale delle capacità fiscali è pari a 25.246 mln); e in secondo luogo, perché alcune modalità di calcolo dei trasferimenti non rispondono in pieno alle esigenze rappresentate».

³⁴ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA, *Il Fondo di solidarietà comunale*, marzo 2021. Un dato emblematico è la “compartecipazione” dello Stato all’Imu, per cui non solo sono azzerati i trasferimenti statali agli enti locali, ma lo Stato trattiene all’erario una quota di Imu relativa agli immobili produttivi, che pertanto è sottratta ai Comuni.

³⁵ d.P.C.m. 28 marzo 2020 (Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020).

³⁶ *Idem*.

delle risorse, la capacità fiscale viene confrontata con le risorse standard, calcolate in base ai fabbisogni standard e alla popolazione³⁷.

L'applicazione di tale criterio – basato quindi sulla differenza fra le capacità fiscali e i fabbisogni standard – per la redistribuzione in termini perequativi delle risorse del Fondo di solidarietà comunale ha prodotto fin dal principio alcune distorsioni, che hanno richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore per l'individuazione di meccanismi correttivi in grado di contenere il differenziale di risorse redistribute, rispetto a quelle storiche di riferimento. Tali correttivi hanno avuto ad oggetto tanto le tempistiche di progressione del passaggio al nuovo criterio (nel senso di un rallentamento), quanto le modalità di calcolo dei criteri, nonché le modalità di riparto del fondo stesso³⁸.

Fra i criteri selezionati per calcolare la capacità fiscale ai fini della perequazione è previsto uno specifico correttivo mirato a limitare gli effetti distorsivi dell'evasione fiscale, c.d. *tax gap* "evasione"³⁹. È stata, infatti, considerata la differenza tra il gettito teorico e quello effettivo, entrambi calcolati secondo l'aliquota base, per evitare che il calcolo delle capacità fiscali subisse gli effetti distorsivi dell'evasione fiscale o della mancata riscossione dei tributi. Nel calcolo della capacità fiscali, perciò, viene potenzialmente azzerata – o quantomeno ridotta – la distorsione prodotta dalla mancata riscossione o dall'evasione fiscale.

Altrettanto non avviene con riferimento ai valori catastali degli immobili, rispetto ai quali, come noto, i Comuni italiani si sono mossi in ordine sparso.

Qualora un Comune aggiorni la rendita catastale dei propri immobili, di fatto aumenta la base imponibile dell'imposta (immobiliare), elemento determinante ai fini del calcolo della capacità fiscale. La mancanza di un meccanismo correttivo che consideri gli effetti dell'aggiornamento dei valori catastali produce una irragionevole penalizzazione per quei Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali degli immobili e

³⁷ Dal punto di vista attuativo, poi, ai sensi dell'art. 1-bis, del d.l. n. 113 del 2016, i criteri di calcolo della capacità fiscale sono annualmente definiti con decreto del Ministero per l'Economia e le finanze che adotta la stima e la nota metodologica della capacità fiscale, i cui risultati confluiscono nel d.P.C.m. di riparto del FSC. Nel caso di modifiche nella metodologica di calcolo, il procedimento di approvazione del decreto ministeriale prevede il preventivo parere delle Commissioni parlamentari (per il federalismo fiscale e bilancio); qualora il decreto debba solo recepire modifiche normative o aggiornamenti del *tax gap*, o variabili di dati, è sufficiente l'intesa in Conferenza Stato-città, e l'approvazione della Commissione per i fabbisogni standard (art. 1-bis, del d. l. 26 giugno 2016, n. 113 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160).

³⁸ Così, d.P.C.m. 28 marzo 2020 (criteri di formazione e di riparto del FSC 2020) che recepisce le stime del decreto del Ministero per l'Economia e le finanze del 30 ottobre 2018. Così anche Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2015, nonché Nota Metodologica del FSC 2015, che considerano i medesimi criteri.

³⁹ Criterio riportato anche nel Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, *Adozione della stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario*, Allegato B, *Nota tecnica*, 30 ottobre 2018, e impiegato anche per il riparto del FSC 2019, 2020 e 2021, cfr. Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Adozione della stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario*, 31 dicembre 2020, Art. 1 e Allegato B.

premia con la perequazione quelli che presentano ancora le rendite obsolete, senza alcuna correlazione con il reale valore di mercato dell'immobile e – pertanto – con il livello di ricchezza della popolazione⁴⁰. Si tratta di una problematica peraltro già segnalata dalla dottrina, che ha individuato elementi di irrazionalità nel meccanismo di calcolo che considera il “tax-gap” derivante dall'evasione⁴¹ – per evitare dunque che la perequazione avvenga in favore di quei Comuni che risultano “poveri” solo perché non riscuotono le imposte – ma non il *gap* tra i valori catastali e i valori di mercato.

La permanenza di un sistema perequativo fondato su un meccanismo di calcolo della capacità fiscale che non è ancorato a valori reali sembra pertanto problematico, sia in relazione al principio di capacità contributiva, che al principio di democraticità e *accountability* locale, poiché un cittadino di un Comune che ha aggiornato le rendite catastali pagherà un'IMU più alta, ma parte di quel gettito andrà ad altri Comuni che risultano più poveri solo per non aver aggiornato il valore catastale degli immobili, e non perché questi siano necessariamente meno ricchi.

Il federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 mirava propriamente a restituire democraticità al prelievo fiscale, secondo la formula “vedo, pago, voto”. Per effetto di queste distorsioni applicative si verifica invece uno “sganciamento” del tributo dal territorio, con ricadute in termini di trasparenza e *accountability* del sistema.

3. Conclusioni

L'analisi fin qui condotta ha messo in evidenza un progressivo allontanamento dal modello costituzionale del Titolo V introdotto nel 2001, sul versante degli spazi di autonomia di entrata regionali e locali, e soprattutto sul piano dei meccanismi perequativi.

Oltre a quanto osservato con riferimento al fondo di solidarietà comunale (cfr. *supra*), va infatti ricordato che il sistema regionale di perequazione è tuttora regolato da fondi “settoriali”. Da ciò consegue che l'attuazione dell'art. 9 della legge n. 42 del 2009 sia ormai irrinunciabile, in quanto volta a garantire il

⁴⁰ Per il solo fatto di non aver aggiornato le rendite catastali, un Comune può ricevere risorse in perequazione dai comuni che hanno aggiornato le rendite, senza che a questo trasferimento corrisponda una effettiva minore ricchezza: se un Comune ha effettuato rivalutazioni catastali non si verifica, infatti, una maggiore ricchezza dei cittadini, ma solo una maggiore pressione fiscale, posto che la ricchezza dei cittadini è data dai valori di mercato, non da quelli catastali. La perequazione così attuata non considera perciò un dato che secondo *l'id quod plerumque accidit* influisce direttamente sul calcolo delle capacità fiscali, poiché attiene alla valutazione della base imponibile su cui viene calcolata l'Imu, cfr. L. ANTONINI, *loc. ult. cit.*

⁴¹ Cfr. L. ANTONINI, *Il fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Rass. Tributaria*, 2018, 3, 495; M. AULENTA, *Flessi inter-istituzionali nelle riforme del catasto*, in *Riv. Dir. Fin. e Sc. fin.*, n. 3/2016, p. 364 ss. spec. par. 6.2; A. BANFI, *L'introduzione dei fabbisogni standard nei finanziamenti ai comuni: la montagna ha partorito un topolino?*, Osservatorio CPI – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 15 aprile 2019.

principio, costituzionalmente previsto, di corrispondenza tra funzioni e risorse, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost., anche in prospettiva solidaristica⁴².

A tal proposito, andrebbe altresì rimarcato che nell'attuazione delle prescrizioni costituzionali di cui all'art. 119, terzo comma, Cost. si dovrebbe tenere conto della componente "verticale" dei meccanismi perequativi, onde evitare che la perequazione avvenga esclusivamente fra enti territoriali.

Si dovrebbe inoltre individuare un meccanismo perequativo più efficace, ossia effettivamente in grado di colmare i divari fra i territori con minori capacità fiscali per abitante (ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost.), che contempli anche una riforma del catasto.

Sotto questo profilo, va salutata con favore l'iniziativa di riforma del catasto, contenuta nel Disegno di Legge Delega per la riforma fiscale, approvata dalla Camera il 22 giugno 2022 (atto camera 3343) e al momento in corso di esame presso la Sesta Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato (S. 2651), che contiene la delega al Governo di adottare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la revisione del sistema fiscale. Il testo all'esame del Senato prevede, infatti, all'art. 6, «Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati». Nel corso dell'esame in sede referente sono state approvate diverse modifiche al testo originario del ddl.

Più nel dettaglio, il Governo è delegato ad adottare norme finalizzate a modificare il sistema di rilevazione catastale degli immobili, prevedendo nuovi strumenti da porre a disposizione dei comuni e all'Agenzia delle entrate, atti a facilitare l'individuazione e il corretto classamento degli immobili. La delega indica i principi e i criteri direttivi che dovranno essere utilizzati per l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati (da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026). Queste informazioni non dovranno essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi derivanti dalle risultanze catastali né, di conseguenza, per la determinazione di agevolazioni e benefici sociali.

Per garantire un'integrazione dei dati, si dovrà prevedere che venga indicata per ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale risultante a normativa vigente, anche un'ulteriore rendita, suscettibile di periodico aggiornamento, determinata utilizzando i criteri già previsti in materia di tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane (mentre sono "saltati" dal testo i precedenti riferimenti all'attribuzione del valore patrimoniale). Questa rendita, ove risultasse necessario, viene determinata anche tenendo conto dell'articolazione del territorio comunale, della rideterminazione delle destinazioni d'uso catastali, dell'adozione di unità di consistenza per gli immobili di tipo ordinario.

⁴² Cfr. G. BOGGERO, contributo in questo numero della *Rivista*, nonché ID., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019.

Si tratta di un progetto ambizioso, sul quale evidentemente pesa la spada di Damocle della caduta del Governo Draghi e la conseguente incertezza sull'esito delle consultazioni elettorali, ma che in qualche modo ha raccolto il forte monito lanciato dalla stessa Corte costituzionale al legislatore con la sentenza n. 220 del 2021.

Le questioni di legittimità promosse dalla Regione Liguria, per conto del Consiglio delle autonomie locali, riguardavano proprio le norme che avevano inciso sulla riduzione della dotazione del FSC negli anni, e che avrebbero penalizzato maggiormente proprio i Comuni liguri, i quali – avendo provveduto all'aggiornamento catastale – risultano i più ricchi d'Italia, e pertanto versano di più in perequazione.

Nel dichiarare non fondate le questioni di costituzionalità, la Corte ha, infatti, osservato che gli «effetti in termini di “shock perequativo” subiti da circa 4100 enti in conseguenza della redistribuzione del FSC, confermano la presenza di criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni italiani»⁴³. Le criticità riscontrate – emerse attraverso un'istruttoria che ha coinvolto, fra l'altro, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Presidente dell'IFEL – trovano però «origine non tanto dalla norma impugnata, ma rappresentano soprattutto la conseguenza di una situazione di fatto, coincidente con il mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili»⁴⁴.

In definitiva, la Corte ha chiarito che la sperequazione lamentata dai Comuni liguri «da un lato, discende da tale mancato adeguamento in numerose realtà comunali, che di fatto determina irrazionali differenziazioni, dall'altro è amplificata dal carattere meramente orizzontale che aveva assunto il FSC»⁴⁵. Benché le risorse trasferite durante l'emergenza Covid abbiano in parte reintegrato la quota verticale del fondo di solidarietà⁴⁶, la Corte ha comunque riconosciuto che le criticità del meccanismo perequativo fondato su un sistema di rendita catastale obsoleto necessitano di un intervento del legislatore, rispetto al quale, per l'ampia discrezionalità che lo connota, il Giudice delle leggi deve limitarsi al monito.

L'epilogo della vicenda del FSC giunta all'esame della Corte costituzionale con il ricorso della Regione Liguria è evidentemente condizionato dal momento storico in cui si è instaurato il giudizio, caratterizzato

⁴³ Sentenza n. 220 del 2021, punto 5.2.2. del *Cons. in dir.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Sentenza n. 220 del 2021, punto 5.3.2 del *Cons. in diritto*, in cui la Corte ha affermato che «la legge n. 178 del 2020 ha provveduto all'integrazione del fondo per le funzioni degli enti locali anche per il 2021, stanziando complessivamente 500 milioni di euro da ripartire fra Comuni (450 milioni di euro), Città metropolitane e Province (50 milioni di euro). A questo proposito, in sede di audizione, il Ragioniere generale dello Stato ha precisato che le risorse destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza sanitaria/epidemiologica da COVID-19 ammontano complessivamente a circa 15,6 miliardi di euro per il 2020 e 4,9 miliardi di euro per il 2021. Peraltro, sempre il Ragioniere generale dello Stato ha chiarito che tali risorse sono state distribuite secondo criteri articolati, che tengono conto delle specificità dei territori, e che sono definiti da tre note metodologiche adottate con altrettanti decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, rispettivamente del 16 luglio, dell'11 novembre e del 14 dicembre 2020. Deve pertanto rilevarsi che la disposizione impugnata si inserisce in un contesto complessivo di ripristino dei trasferimenti erariali agli enti territoriali, sovvenendo in parte anche ai tagli imposti negli anni della crisi finanziaria, dal che il rigetto della questione di legittimità costituzionale promossa».

dalla pandemia da Covid-19, che ha – quantomeno sotto i profili che qui interessano – imposto una drastica accelerazione ai processi di ri-centralizzazione descritti in questa sede.

Con riferimento al sistema di finanziamento delle funzioni degli enti locali, infatti, i d.l. n. 34 e n. 104 del 2020 hanno trasferito ingenti risorse ai Comuni, i quali, per la prima volta, dopo anni di tagli progressivi e reiterati, si vedono restituire una quota di risorse, benché “sganciate” dal territorio. Trascurando per il momento le implicazioni relative ai vincoli di destinazione e ai termini per la rendicontazione (si v. *supra*), deve osservarsi che questo ritorno ai trasferimenti dovrebbe richiamare a una urgente attuazione dei vigenti precetti costituzionali che più incidono sulle regolazioni dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie. Il riferimento è alla definizione dei Lep (i quali, una volta definiti, indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per quelle prestazioni) e la quantificazione dei costi standard, eventualmente anche mediante una loro costituzionalizzazione⁴⁷.

In altri termini, affinché le risorse trasferite per l'emergenza Covid-19 – che includono anche le somme del PNRR – siano impiegate in modo efficiente ed equo e possano essere rendicontate in modo trasparente, occorre che lo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., proceda alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative alle funzioni regionali e comunali (specie quelle inerenti alle prestazioni sui diritti sociali). Tale adempimento «costituisce garanzia per [l'autonomia degli enti territoriali], fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico, come emerge dal cospicuo contenzioso costituzionale nella definizione del quale la Corte costituzionale ha individuato nei livelli essenziali misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle funzioni essenziali»⁴⁸.

Appare inoltre improcrastinabile il completamento della transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard per il calcolo dei costi delle funzioni. Si tratta di uno degli aspetti maggiormente condivisi sin dalla formulazione della legge n. 42 del 2009 che non ha però ancora trovato attuazione e che deve ritenersi invece necessario per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse. Peraltro, una costituzionalizzazione dei costi standard renderebbe giustiziabile una eventuale redistribuzione delle risorse disancorata a valori efficienti di spesa, oltre a consentire una maggiore

⁴⁷ In proposito, si veda la già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2021, punto 5.1. del Cons. in dir., in cui il Giudice delle leggi ha valutato negativamente il «perdurante ritardo» dello Stato nella definizione dei LEP, posto che «indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché “il nucleo invalicabile di garanzie minime” per rendere effettivi tali diritti considerati».

⁴⁸ G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle “crisi” e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in AA. VV. (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, Atti del Seminario telematico di Milano – 12 giugno 2020 in memoria di Paolo Carrozza.



giustiziabilità per gli enti territoriali, che sarebbero finalmente in grado di provare la lesività dei tagli in riferimento alle funzioni da loro assegnate.

Conclusivamente, come ha da ultimo ribadito la Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2021, la definizione dei LEP e dei costi standard rappresentano elementi imprescindibili per lo svolgimento di una trasparente e leale regolazione dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie.