



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO II

Giulia Maria Napolitano

**Le risorse aggiuntive del Fondo di solidarietà comunale:
la perequazione dal comma 3 al comma 5 dell'art. 119 Cost.**

27 ottobre 2025



Giulia M. Napolitano

**Le risorse aggiuntive del Fondo di solidarietà comunale:
la perequazione dal comma 3 al comma 5 dell'art. 119 Cost.***

SOMMARIO: 1. Dal Fondo di solidarietà comunale al Fondo per l'equità del livello dei servizi. – 2. Il Fondo di solidarietà comunale ancora una volta nel giudizio della Corte. – 3. La Corte fa chiarezza sulla collocazione della perequazione verticale. – 4. Autonomia finanziaria e la perequazione degli enti locali. – 5. Segue: la perequazione verticale degli enti locali. – 6. Finanziamento dei LEP e perequazione verticale. – 7. La spesa costituzionalmente necessaria tra LEP e prestazioni non LEP.

ABSTRACT: The Constitutional Court's judgment No. 45 of 2025 definitively clarifies the distinction between general equalization under Article 119, paragraph 3, of the Constitution, and special interventions under paragraph 5, reaffirming the unconstitutionality of earmarked quotas within the Municipal Solidarity Fund (FSC). In compliance with the earlier judgment No. 71 of 2023, the Court upholds the legitimacy of the Fund for Service Level Equity (FELS), intended to finance essential levels of services (LEP), and qualifies it as a special, earmarked state fund. The decision reaffirms the constitutional model of local financial autonomy while criticizing the persistence of a derived system of local finance. At the same time, it highlights the principle of "constitutionally necessary expenditure" as a limit to across-the-board budget cuts and as an instrument for safeguarding social rights.

1. Dal Fondo di solidarietà comunale al Fondo per l'equità del livello dei servizi

La [sentenza n. 45 del 2025](#) è l'ultima di una serie di decisioni della Corte costituzionale¹ che riguardano il Fondo di solidarietà comunale (FSC)².

Il Giudice delle leggi in questa occasione è chiamato a giudicare sulle disposizioni della legge di bilancio del 2024 (legge n. 213 del 2023, art. 1, comma 496) che, in attuazione della [sentenza n. 71 del 2023](#), ha istituito il Fondo per l'equità del livello dei servizi (FELS) con le "risorse rivenienti dalle modifiche degli importi del Fondo di solidarietà comunale" (comma 497).



* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Giulia Maria Napolitano è Ricercatrice presso l'ISSIRFA-CNR.

¹ Le precedenti pronunce sono la [sent. n. 220 del 2021](#), la [n. 71 del 2023](#) e la [n. 63 del 2024](#).

² Il FSC è stato istituito dall'art. 1, comma 380, lett. b), della legge n. 228 del 2012 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), il quale era alimentato da trasferimenti statali e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali (v., al riguardo, Corte cost., [sent. n. 129 del 2016](#)).



Il FESL è un fondo speciale con vincolo di destinazione, che individua, come destinatari, i Comuni che ancora non abbiano raggiunto i livelli essenziali o gli obiettivi di servizio relativi a servizi sociali, asili nido e trasporto di alunni disabili³.

Il FSC è invece un fondo perequativo di carattere generale che finanzia i Comuni ed è alimentato anche con una quota del gettito IMU di spettanza dei Comuni stessi. Le risorse di questo fondo sono distribuite con funzioni sia di compensazione, rispetto alle risorse attribuite in passato, sia di perequazione, in un'ottica di progressivo abbandono della spesa storica⁴.

I criteri di riparto di tipo perequativo, nella distribuzione delle risorse, sono basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, e la loro applicazione è iniziata nel 2015 con l'assegnazione di quote via via crescenti del Fondo, in previsione del raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2030⁵. Questo processo perequativo, "sulla base di fabbisogni e capacità fiscale", riequilibra la distribuzione delle risorse dai Comuni storicamente più dotati verso quelli che mostrano fabbisogni relativamente più elevati rispetto alla capacità fiscale o capacità fiscale inferiore alla media. Le variazioni nella distribuzione delle risorse derivano anche dal periodico aggiornamento dei parametri su cui si basa la perequazione (fabbisogni standard, capacità fiscale e popolazione)"⁶.

³ La dotazione del FESL è costituita dalle risorse stralciate dal FSC (ai sensi dei commi 494-495 della medesima legge di bilancio 2025) e autorizzate dalle due leggi di bilancio 2020 e 2021. Vengono mantenute le medesime finalità (finanziamento dei servizi sociali comunali, potenziamento degli asili nido, potenziamento del servizio di trasporto scolastico di studenti disabili): v. il [dossier](#) del Servizio Studi della Camera dei deputati, *Le risorse per i comuni: Il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi*, 16 giugno 2025, ove si segnala come l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria e le numerose modifiche apportate alla disciplina della tassazione immobiliare abbiano portato, nel 2013, a una profonda ridefinizione dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni rispetto a quanto disegnato dal decreto legislativo n. 23 del 2011, con l'attribuzione ai comuni dell'intero gettito IMU (ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato), la soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio e l'istituzione al suo posto di un Fondo di solidarietà comunale, alimentato da risorse statali e da una quota dell'imposta municipale propria (IMU) (art. 1, commi da 380 a 394, della legge n. 228 del 2012).

⁴ La dotazione del FSC è determinata per legge e una parte è assicurata attraverso una quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni (cfr., in partic., la ricostruzione della disciplina normativa del FSC operata dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 220 del 2021](#), Cons. in dir., p. 4). Il dossier del Servizio studi della Camera dei deputati, *Le risorse per i comuni*, [cit.](#), segnala che, nel 2015, è stato inoltre avviato il sistema di perequazione nella distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale – per i comuni delle Regioni a statuto ordinario – sulla base dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali (v. la *Relazione sullo stato di attuazione dell'art. 3 della legge n. 42 del 2009*, 82), nell'ottica dell'abbandono della spesa storica.

⁵ V. il dossier del Servizio studi della Camera dei Deputati, *Le risorse per i comuni*, [cit.](#)

⁶ Cfr. l'audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis), Commissioni riunite della Camera dei deputati (Bilancio, tesoro e programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) 5 novembre 2024; cfr. anche l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale del 29 maggio 2024.



Le risorse incrementali del FSC erano state vincolate al potenziamento di alcune specifiche funzioni fondamentali in ambito sociale, quali lo sviluppo dei servizi sociali, il potenziamento del servizio asili nido e del trasporto scolastico di alunni con disabilità. Per finalizzare le risorse al potenziamento dei predetti servizi, è stata prevista la determinazione di specifici “obiettivi di servizio” che i Comuni sono tenuti a raggiungere in tempi e misura ivi prestabiliti, e l’attivazione di un sistema di monitoraggio e di rendicontazione dell’utilizzo delle risorse, al fine di garantire il raggiungimento dei previsti livelli di servizio. Tale vincolo di destinazione apposto a un Fondo di natura perequativa generale, costituito in attuazione dell’art. 119, comma 3, Cost., e destinato a colmare le differenze di capacità fiscale tra gli enti, è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo con la [sentenza n. 71 del 2023](#), in quanto la componente aggiuntiva era «puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio»⁷.

La legge di bilancio per il 2024, pertanto, in attuazione della predetta pronuncia, ha trasferito le “risorse aggiuntive” del FSC (derivate dalla finanza statale) al neoistituito FELS, restituendo al primo la sua natura di fondo perequativo di carattere generale.

2. Il Fondo di solidarietà comunale ancora una volta nel giudizio della Corte

Le questioni sono sollevate ancora una volta dalla Regione Liguria⁸, che ritorna sul FSC “depauperato” della quota di risorse aggiuntive vincolate, e sono tre. Con la prima viene contestata la violazione degli artt. artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost. in quanto lo spostamento di risorse dal FSC al FELS non avrebbe tenuto nella debita considerazione l’entità dei fabbisogni da finanziare, come imposto dal principio di correlazione tra risorse e funzioni, di cui all’art. 119, quarto comma, Cost., con il pericolo che le risorse non sarebbero state adeguatamente dimensionate ai fabbisogni di spesa da finanziare, e con il rischio di causare regressioni nell’attuazione dei LEP⁹.

⁷ Sulla questione del vincolo di destinazione v. E. CAVASINO, *L’art. 119, comma 3° Cost. resta ancora «sospeso»*. *Accertata ma non dichiarata l’incostituzionalità dei vincoli di destinazione al fondo di solidarietà comunale*, in *Le Regioni*, 4/2023, 786; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Le vie costituzionali della solidarietà comunale. Nota a Corte cost. 71/2023*, in *Osservatorio AIC*, 5/2023.

⁸ Anche nel caso delle sentenze [n. 220 del 2021](#), [n. 71 del 2023](#) e [n. 63 del 2024](#) la ricorrente era la Regione Liguria.

⁹ V. Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 1.1; v., altresì, UPB, *Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito delle audizioni preliminari all’esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)*, 5 novembre 2024. Sullo stato di attuazione dei LEP v. *Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio*, G. ARACHI, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla determinazione e sull’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, 1° febbraio 2024.



La seconda questione è relativa al contributo alla finanza pubblica imposto agli enti locali con un “taglio lineare”, a valere sulle risorse del FSC, che determinerebbe una compressione dell’autonomia finanziaria degli enti locali, «mettendo a rischio la garanzia dei LEP»¹⁰.

Si concretizzerebbe, altresì, una violazione del principio di leale collaborazione, dovuta alla violazione dell’intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 30 gennaio 2020, poiché la contrazione delle risorse del FSC, introdotta nel 2014, anziché terminare nel 2024, verrebbe prolungata per altri quattro anni (fino al 2028). In tal senso, viene contestata dalla Regione ricorrente la violazione degli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost.

La terza questione è relativa all’esenzione dal contributo alla finanza pubblica spettante agli enti in dissesto e in procedura di riequilibrio, nonché a quelli che hanno sottoscritto accordi di risanamento finanziario con il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 1, comma 572, della legge n. 234 del 2021 e dell’art. 43, comma 2, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito con legge n. 91 del 2022 (capoluoghi di provincia con disavanzo di amministrazione pro-capite superiore a 500 euro), ma non anche a quegli enti che hanno sottoscritto i medesimi accordi ai sensi del successivo comma 8 del citato art. 43 (città metropolitane con disavanzo pro-capite superiore a euro 700 [comma 567 dell’articolo 1 della legge n. 234 del 2021] e capoluoghi di provincia diversi da quelli di cui al comma 2 del presente articolo, con un debito pro-capite superiore ad euro 1.000 sulla base del rendiconto dell’anno 2020). Tale esclusione determinerebbe – a dire della Regione ricorrente – la violazione degli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., poiché irragionevole, discriminatoria e lesiva dell’autonomia finanziaria degli enti stessi.

La lesione dei principi costituzionali non sarebbe esclusa neppure dalla previsione che il taglio in questione dovrebbe essere ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente, facendo salva la spesa relativa alla Missione 12, «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», in quanto mancherebbe una complessiva valutazione d’impatto della misura.

La Regione Liguria in sostanza adduce che la normativa della legge di bilancio 2024, attraverso il venir meno della componente verticale del FSC, avrebbe reso problematico lo svolgimento delle funzioni fondamentali e il finanziamento dei LEP.

La Corte, dal punto di vista processuale, ha rilevato d’ufficio l’inammissibilità dei «singoli motivi di impugnazione per assenza di motivazione in quanto il ricorso si limita a menzionare i parametri costituzionali senza fornire alcuna argomentazione quanto alla loro violazione»¹¹. In particolare, la Corte ritiene inammissibili, per la prima questione di legittimità costituzionale, i parametri degli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost.; per la seconda questione, quelli riferiti agli artt. 5 e 114; per la terza questione, posta in via subordinata, la dichiarazione di inammissibilità riguarda gli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost.

¹⁰ Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 1.2.

¹¹ Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 3.



In questo modo, il giudice costituzionale riduce il *thema decidendum*, della seconda questione, al parametro dell'art. 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost., e relativamente al trasferimento delle risorse dal FSC al FELS, che avrebbe, secondo la ricorrente, ridotto la composizione del primo in favore del secondo, rendendo impossibile lo svolgimento delle funzioni fondamentali e il finanziamento dei LEP, e riducendo la componente verticale del fondo stesso.

Oggetto di questa nota saranno le questioni decise dalla Corte in merito a questo secondo gruppo di censure¹².

3. La Corte fa chiarezza sulla collocazione della perequazione verticale

In definitiva, la questione costituzionale affrontata (nuovamente) dalla Corte, nella [sentenza n. 45 del 2025](#), attiene alla definizione del regime giuridico della "perequazione"¹³, di cui all'art. 119, comma 3, Cost., e alla previsione delle "risorse aggiuntive" (e degli interventi speciali), ex art. 119, comma 5, Cost., nonché alla corretta collocazione del finanziamento effettuato con il Fondo di Solidarietà Comunale.

La Corte, riprendendo la sua precedente pronuncia [n. 220 del 2021](#), ricostruisce il meccanismo di finanziamento dei Comuni e le vicende relative alle criticità legate ai "tagli" del FSC, ma sottolinea "che «[a]i sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009»"¹⁴.

La Corte richiama altresì la [sentenza n. 71 del 2023](#)¹⁵ che ha riconosciuto l'incostituzionalità delle disposizioni che prevedono la costituzione di «una componente perequativa speciale,

¹² Non è oggetto di questa nota la terza questione affrontata dalla Corte in merito all'esenzione dal contributo alla finanza pubblica spettante agli enti in dissesto e in procedura di riequilibrio, nonché a quelli che hanno sottoscritto accordi di risanamento finanziario con il Presidente del Consiglio dei ministri.

¹³ Sebbene il comparto comunale presenti maggiori avanzamenti sull'attuazione del federalismo fiscale, rimane ancora fortemente inattuata la legge n. 42 del 2009 e non sono state ancora emanate le disposizioni che devono assicurare "il potenziamento dell'autonomia finanziaria, garantendo tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, in grado di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, nonché di superare le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica" (legge n. 111 del 2023, art. 14), con conseguenze sul sistema perequativo che presenta delle criticità.

¹⁴ Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 5.1.

¹⁵ Per note a commento E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Le vie costituzionali della solidarietà comunale*, cit.; F. GUELLA, *La Corte precisa sulla natura ordinaria della perequazione nel Fondo di solidarietà comunale, con un rifiuto di sentenza «sostitutiva di allocazione» e un monito a ri-razionalizzare il sistema*, in *Le Regioni*, 4/2023.



non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio [...] all'interno del FSC e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria – strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione»¹⁶.

Questa componente aggiuntiva, secondo il giudice costituzionale, aveva determinato una «ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione»¹⁷.

La Corte arriva, così, nella pronuncia in commento alle medesime conclusioni già espresse nella [sentenza n. 71](#), cit.: da un lato, ribadisce l'assunto per cui è totalmente esclusa la possibilità di costituire «nell'unico fondo perequativo relativo ai Comuni, ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., quote 'vincolate'»¹⁸; dall'altro, riafferma che le «altre 'componenti' perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione [...] devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali»¹⁹. Di conseguenza, gli interventi necessari a conseguire, da parte di tutti i Comuni, i LEP e gli obiettivi di servizio indicati nella legge di bilancio 2024 non possono essere finanziati altro che con un fondo vincolato speciale costituito *ad hoc* come il FELS, in attuazione dell'art. 119, comma 5, Cost.

La Corte quindi risolve definitivamente la questione in merito alla natura e alla collocazione delle risorse, nonché alle modalità di finanziamento degli interventi destinati al raggiungimento dei LEP e degli obiettivi di servizio. Questi si qualificano come interventi speciali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., fino al termine temporale del 2029, entro il quale si presuppone che saranno «conseguiti, da parte di tutti i comuni, i LEP e gli obiettivi di servizio», così che «le risorse in esame perderanno la loro natura di interventi speciali, e confluiranno, quindi, quale componente verticale nel FSC, destinato alla perequazione generale»²⁰.

In questo modo la Corte, nella pronuncia in commento, ricostruisce e risolve tutte le questioni sorte sulla perequazione verticale e intorno al cofinanziamento dello Stato dei LEP.

¹⁶ Corte cost., [sent. n. 71 del 2023](#), Cons. in dir., p. 12, citato nella sentenza in commento, Cons. in dir., p. 5.1.

¹⁷ Corte cost., [sent. n. 71 del 2023](#), Cons. in dir., p. 13, anche questo ripreso nella sentenza in commento, Cons. in dir., p. 5.1. Sulla trasformazione del FSC da strumento di perequazione generale in strumento con componenti di perequazione speciale v. M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V*, cit..

¹⁸ Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 5.1.

¹⁹ Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 5.1.

²⁰ Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 5.1.



4. Autonomia finanziaria e la perequazione degli enti locali

Non è questa la sede per approfondire le questioni legate alla perequazione in ambito comunale; tuttavia, appare opportuno ricordare come la perequazione delle risorse di cui dispongono i Comuni per l'esercizio delle loro funzioni e l'autonomia fiscale²¹ siano i pilastri della riforma costituzionale del Titolo V che ha trovato attuazione nella legge n. 42 del 2009²², che attua l'art. 119 Cost. Quest'ultimo risponde alla necessità di garantire, da un lato, autonomia finanziaria sul piano delle spese e delle entrate agli enti territoriali e, dall'altro, di assicurare una forma di solidarietà tra tutti gli enti che compongono la Repubblica.

La funzione perequativa è assicurata sia attraverso l'istituzione di un fondo perequativo (comma 3) sia attraverso le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" (comma 5), che consentono un intervento solidale e perequativo specifico verso quegli enti territoriali che devono superare squilibri economici e sociali²³. La natura perequativa del fondo previsto dall'art.119, comma 3, Cost, non è specificata²⁴, rimettendo la scelta al legislatore²⁵. La funzione perequativa si può infatti esercitare secondo un criterio "verticale", che attribuisce allo Stato la funzione di garantire l'equilibrio tra territori, oppure secondo un criterio "orizzontale" che fa ricadere sugli altri enti territoriali con maggiori risorse la funzione riequilibratrice.

²¹ A. FEDELE, *Federalismo fiscale e riserva di legge*, in *Rass. trib.*, 2010, 1524; F. GALLO, *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 1/2009, 222; G. GIANGRANDE, *Nuovi orientamenti giurisprudenziali sul tema del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2/2011; C. SCALINCI, *Riserva di legge e primato della fonte statale nel "sistema" delle autonomie locali*, in *Riv. dir. trib.*, 2/2004, 215.

²² Sulla legge n. 42 del 2009 v. E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009; A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010; Audizione ANCI presso Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Stato di attuazione e prospettive del federalismo fiscale, 26 marzo 2025.

²³ G. RIVOSECCHI, *L'art. 119 Cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato*, in [Istituzioni del Federalismo](#), 2/2024; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Le vie costituzionali della solidarietà comunale*, cit., G. COMAZZETTO, *Il sentiero impervio della perequazione tra vincoli di bilancio e prospettive di riforma. Nota a Corte cost., sentenza n. 45 del 2025*, in [Osservatorio Costituzionale](#), 5/2025; C. PINELLI, *Intervento*, in G. Berti, G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno – Roma, 9 gennaio 2001*, Giuffrè, Milano, 2001.

²⁴ Sulla natura del fondo perequativo v. G. ARACHI e A. ZANARDI, *Federalismo fiscale e perequazione: modelli e prospettive*, in *Le Regioni*, 3/2012, 521-546 segnalavano come «l'Italia non ha ancora scelto in modo netto tra modelli verticali e orizzontali, oscillando tra solidarietà interterritoriale e trasferimenti centrali»; M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in [federalismi.it](#), 20/2022, 405.

²⁵ F. PICA, *L'autonomia finanziaria dei Comuni e l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2011; G. RIVOSECCHI, *La tutela dei principi di finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, 2/2022.



La legge n. 42 del 2009, nel dare attuazione all'art. 119 Cost.²⁶, definisce i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali. In particolare prevede (art. 13), per quanto concerne gli enti locali, la costituzione presso le Regioni di due fondi, uno destinato alle province e alle città metropolitane ed uno ai comuni, "alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale..., a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte". La dimensione del fondo è differenziata, per ciascun livello di governo, tra funzioni fondamentali e LEP o le funzioni diverse da quelle fondamentali.

In ambito comunale il d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23²⁷, disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, in attuazione della legge n. 42 del 2009, istituisce il Fondo sperimentale di riequilibrio²⁸, sostituito nel 2013 dal Fondo di solidarietà comunale. Questo, come chiarisce la Corte costituzionale, «presentava – almeno in origine – una natura mista (orizzontale e verticale), in quanto veniva alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato»²⁹.

La perequazione del FSC, data la libertà lasciata al legislatore, è stata organizzata su due diverse dimensioni. Una perequazione verticale che prevede il trasferimento dallo Stato ai Comuni, finalizzata a colmare il divario (positivo o negativo) tra i fabbisogni standard determinati sulle funzioni fondamentali e LEP e le capacità fiscali standard, quando il gettito potenziale locale è insufficiente per garantire livelli/servizi omogenei. Una perequazione orizzontale che prevede la redistribuzione tra Comuni che interviene sulle differenze di capacità fiscale. Se questo era il disegno originario, la composizione del FSC, in realtà, oscilla nel tempo tra orizzontale e verticale, dati i ripetuti tagli determinati dalle misure di finanza pubblica poste a carico dei comuni, sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica, riducendo a tal punto la componente verticale da lasciare solo quella orizzontale.

²⁶ Sul rapporto tra legge n. 42 del 2009 e art. 119 Cost. L. ANTONINI, *Un "requiem" per il federalismo fiscale*, in federalismi.it, 16/2016; M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, cit.

²⁷ Il d.lgs. n. 23 del 2011 prevede che le funzioni fondamentali siano "finanziate in base alla differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali, in modo che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente le differenze (perequazione verticale)", ed un'altra forma di perequazione relativa alle funzioni non fondamentali, "per le quali i trasferimenti perequativi devono soltanto ridurre in parte le differenze esistenti tra i Comuni in termini di capacità fiscale *standard* (perequazione orizzontale)" (art. 13).

²⁸ Sulla costituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio v. G. RIVISECCHI, *La tutela dei principi della finanza locale*, cit., 369 ss., evidenzia come la normativa successiva si sia discostata dal «"modello" delineato di perequazione "generale" in quanto "hanno iscritto tutti i successivi interventi per la perequazione comunale entro il modello della fiscalità immobiliare disciplinato dall'art. 2, comma 3 dello stesso decreto legislativo n. 23 del 2011 come successivamente modificato».

²⁹ Corte cost., [sent. n. 220 del 2021](http://www.corteccostituzionale.it), Cons. in dir., p. 4.



Solo dopo la pandemia viene avviato un processo di ricostruzione della componente verticale del fondo³⁰.

Infine sul sistema di finanziamento dei Comuni pesano i possibili effetti della legge delega fiscale (l. n. 111 del 2023, art. 14) che, nell'ambito di un ridisegno complessivo, rivede i principi e criteri per il federalismo fiscale di Comuni, Città metropolitane e Province con l'obiettivo di rafforzare l'autonomia finanziaria locale, razionalizzare i tributi, semplificare gli adempimenti e modernizzare i sistemi di riscossione e sanzione, con il mantenimento della progressività fiscale e l'esclusione delle doppie imposizioni³¹, di cui si attende ancora l'attuazione.

5. Segue: *la perequazione verticale degli enti locali*

Ricostruttivamente, perciò, le argomentazioni svolte nella [sentenza n. 45 del 2025](#) consentono di esplicitare due diverse modalità con cui si può intervenire con la perequazione verticale rispetto agli enti territoriali coinvolti nell'erogazione dei LEP, risolvendo quanto aveva lasciato in sospeso con la [sentenza n. 71 del 2023](#)³².

³⁰ A partire dalla legge di bilancio 2020, il FSC è stato nuovamente incrementato con risorse statali aggiuntive, di carattere "verticale". Il Servizio studi della Camera, in *Le risorse per i comuni*, [cit.](#), segnala come "la legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019, comma 848), la dotazione del Fondo è stata in parte reintegrata dei tagli subiti, con l'inserimento di risorse statali aggiuntive espressamente destinate al sistema di perequazione. In particolare, il FSC è stato incrementato di 100 milioni di euro per il 2020, 200 milioni di euro per il 2021, 300 milioni di euro per il 2022, 330 milioni di euro nel 2023 e di 560 milioni di euro a decorrere dal 2024, al fine di garantire ai comuni il progressivo reintegro delle risorse decurtate a titolo di concorso alla finanza pubblica negli anni 2014-2018, ai sensi dell'articolo 47 del D.L. n. 66 del 2014 (il ristoro per l'anno 2023 è stato aumentato da 300 a 380 milioni dalla legge di bilancio 2023). Le risorse integrative hanno ricostituito, nell'ambito della componente tradizionale del Fondo di solidarietà comunale, una quota di carattere 'verticale' destinata a esigenze di correzione del sistema di perequazione, riavviando il percorso di attuazione del federalismo fiscale".

³¹ Sulla bozza decreto attuativo dell'art. 14 ANCI v, Osservazioni alla bozza di decreto attuativo dell'art. 14 della Delega fiscale recante "Disposizioni in materia di tributi regionali e locali" Roma, 10 giugno 2025, che ha evidenziato diverse criticità tra cui il mancato recepimento degli aspetti di maggior incidenza sulla revisione del sistema fiscale comunale, finalizzati a rafforzare l'autonomia e la capacità di finanziamento degli enti locali e sarebbe contenuta una disposizione contenuta una disposizione riguardante il sistema regionale che impatta sugli enti locali (compartecipazione regionale all'IRPEF). Altre criticità sono richiamate nella Relazione sullo stato di attuazione dell'art. 3 della l. n. 42 del 2009, [cit.](#), che rimanda all'Audizione dell'UPB del 24 maggio 2024, dove emerge che "la limitata capacità di riscossione dei comuni, soprattutto di quelli di minore dimensione che ne costituiscono la maggioranza, rappresenta un tema particolarmente attuale e rilevante, spesso tra le principali cause dei dissesti degli enti locali, da affrontare nell'ambito della delega per la riforma fiscale". Inoltre, l'UPB ha segnalato la necessità di rafforzare gli spazi finanziari dei comuni attraverso il riordino dei tributi propri. V. anche ANCI, Audizione Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale "Stato di attuazione e prospettive del federalismo fiscale", 26 marzo 2025.

³² La Corte nella [sent. n. 71 del 2023](#), Cons. in dir., p. 15, si era limitata a censurare il vincolo di destinazione inserito in un fondo destinato alla perequazione generale ma non aveva specificato le modalità con cui dovesse



La Corte precisa che «il modello di perequazione esclusivamente verticale è espressamente imposto *solo*³³ dall'art.119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo "Stato" il compito di destinare "risorse aggiuntive" e di effettuare interventi speciali a favore di "determinati" enti territoriali»³⁴. In questa ipotesi si tratterebbe di interventi speciali destinati a finanziare una insufficienza, o totale assenza, nell'ente erogatore di ogni prestazione definita legislativamente come LEP sul territorio di riferimento del comune (o di livello inferiore o diverso da quello definito come LEP)³⁵. In questo caso, come nella vicenda relativa agli asili nido o al trasporto scolastico dei disabili, sottesa alle diverse sentenze richiamate sul FSC, è necessario intervenire con finanziamenti speciali statali *vincolati* sulla base dell'art. 119 Cost, comma 5, Cost., che saranno rivolti a specifici obiettivi e a destinatari individuati. Fondi statali *ad hoc*, al fuori di fondi perequativi generali costituiti in base all'art. 119, comma 3, Cost, perciò, sono possibili e ammissibili costituzionalmente solo in questa ipotesi; e questo tipo di perequazione avrebbe l'esclusiva finalità di attribuire risorse per far raggiungere il "livello di prestazione" adeguato agli standard LEP, nella maggior parte dei casi attraverso obiettivi di servizio cui sono vincolate le *tranche* di finanziamento, nel territorio del comune di riferimento.

avvenire il finanziamento degli obiettivi di servizio legati ai LEP richiamando la relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale presentata alle Camere il 15 dicembre 2021. Questa ha «evidenziato, con riferimento alla perequazione comunale, l'opportunità "per le funzioni in cui le norme individuano dei livelli essenziali" di prevedere, "in coerenza con l'articolo 120 della Costituzione e in analogia a quanto già sperimentato in campo sanitario, un meccanismo che, oltre ad aiutare gli enti a individuare le criticità e a predisporre una strategia di miglioramento dei servizi, consenta, nei casi di grave e persistente inadempienza, un intervento sostitutivo dello Stato" (pag. 26)».

³³ Corsivo aggiunto.

³⁴ Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 5.3.

³⁵ La dottrina non è stata concorde nell'ammettere il finanziamento dei LEP tramite interventi speciali, sulla base dell'art. 119, quinto comma. C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e Società*, 4/2011, 746, che «in quanto riferita alle risorse di cui anno per anno gli enti territoriali debbono disporre per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", la clausola di autosufficienza finanziaria non potrebbe (né è destinata a) colmare loro eventuali deficit finanziari legati a condizioni di particolare sottosviluppo, o a squilibri economici strutturali rispetto alla media nazionale. Questi sono invece esattamente i presupposti da cui muove il quinto comma dell'art. 119 nell'indirizzare gli interventi speciali e le risorse aggiuntive assicurate dallo Stato allo sviluppo delle comunità in questione, tale da favorire il più possibile una perequazione, e necessariamente nel medio o nel lungo periodo». Anche E. BALBONI, *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quad. n. 14, Seminario 2003, Giappichelli, Torino, 2004, 28, per cui sarebbe finanche «incostituzionale il tentativo, da parte dello Stato, di finanziare i livelli essenziali mediante le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali", di cui all'art. 119, co. 4 Cost.», in quanto «sebbene sia vero che tali misure straordinarie possano essere attivate "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona", resta il fatto che l'esercizio ordinario delle funzioni deve essere "integralmente" coperto dai tributi degli enti autonomi e dalla loro compartecipazione al fondo perequativo».



Diversa è, invece, l'ipotesi in cui il livello LEP nel territorio è già raggiunto, ma le risorse degli enti territoriali risultino insufficienti a coprire i costi standard degli stessi. La finalità dell'intervento perequativo in questa eventualità sarebbe quella di garantire il finanziamento dei LEP già esistenti in quel territorio. Di conseguenza, l'eventuale intervento perequativo verticale, vale a dire la partecipazione solidale dello Stato al finanziamento dei LEP, ricadrebbe nell'art. 119, terzo comma, Cost., e non potrebbe in nessun caso tradursi nella costituzione di fondi vincolati, extra FSC, o tramite quota vincolata del FSC.

Le risorse perequative destinate ai LEP dovrebbero, infatti, necessariamente essere parte integrante del fondo di perequazione generale, che nel caso degli enti locali è il FSC³⁶, e la quota di perequazione verticale, pari alla differenza tra costo standard e capacità fiscale dell'ente territoriale, non potrebbe sopportare alcun vincolo di destinazione, ma dovrebbe confluire con le risorse proprie dell'ente territoriale, che autonomamente dovrebbe riservare in via prioritaria al finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali.

Esiste pertanto uno strettissimo legame, nell'attuazione della perequazione, tra LEP, fabbisogni standard e capacità fiscale che, tuttavia, ha generato una serie di criticità. E le difficoltà tecniche maggiori, nel caso dei LEP, legate alla loro determinazione hanno evidenziato che questi «non sono limitati a prestazioni (in denaro o in natura), ma comprendono anche tutta una serie più ampia di azioni volte a garantire i servizi in maniera omogenea sul territorio nazionale»³⁷ il lavoro svolto dalla Comitato CLEP³⁸ ha evidenziato non solo la difficoltà a determinarli ma anche le diverse posizioni a riguardo³⁹.

Il ricorso alla capacità fiscale non si è ad oggi rivelato uno strumento completamente adeguato a superare il grave divario che caratterizza il nord ed il sud e «l'asimmetria nella capacità fiscale dei Comuni meridionali si riflette in un livello più basso di servizi essenziali, evidenziando il fallimento parziale della perequazione»⁴⁰.

Si pone infine la questione relativa all'adeguatezza delle risorse rispetto ai fabbisogni per le funzioni fondamentali e i LEP. L'UPB ha segnalato come «i fabbisogni standard dei Comuni sono definiti come coefficienti di riparto e non in valore assoluto come invece avviene per le

³⁶ Questa era la richiesta avanzata dalla Regione Liguria, che all'epoca la vide soccombente e che portò alla sentenza della Corte costituzionale [n. 220 del 2021](#).

³⁷ V. S. MANGIAMELI, Nota per il CLEP n. 6-Governo del territorio, in Comitato Tecnico Scientifico con Funzioni Istruttorie per l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, Documenti preparatori, 20 ottobre 2023.

³⁸ V. il [Rapporto del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni](#) (CLEP) del 30 ottobre 2023.

³⁹ Per una visione aggiornata sullo stato di determinazione dei LEP v. Documento conclusivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in particolare le audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dell'UPB, rappresentato dal consigliere G. ARACHI, cit., e V. TONDI DELLA MURA, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Plenaria, 2 aprile 2025.

⁴⁰ G. DI JORIO, *La perequazione finanziaria e i divari territoriali*, in *Diritto pubblico*, 2/2017, 345-368.



Province e le Città metropolitane delle RSO”⁴¹, pertanto “l’ammontare complessivo della spesa standardizzata, pari – al netto della funzione di raccolta e smaltimento dei rifiuti che non viene perequata e del trasporto pubblico locale – non si discosta significativamente dalla spesa storica di partenza”. La conseguenza è che il “modello che perequa un ammontare dato di risorse, pari sostanzialmente al totale della capacità fiscale, senza una valutazione esplicita della dimensione assoluta in termini monetari dei fabbisogni, da un lato, garantisce che le entrate generate dallo sforzo fiscale autonomo dei Comuni non siano sottoposte a perequazione a vantaggio di altri, ma, dall’altro, non evita il rischio che la spesa corrente per le funzioni fondamentali finisca per assorbire gran parte delle risorse derivanti dallo sforzo fiscale, soprattutto in assenza di altre forme di finanziamento”.

Rimane, naturalmente, salvo sempre, l’eventuale e successivo intervento sostitutivo dello Stato (ex art. 120, comma 2, Cost.) nel caso in cui l’ente non riuscisse a garantire i LEP o le funzioni fondamentali.

Il rischio è pertanto che «senza una corretta determinazione dei fabbisogni, la perequazione resta un guscio vuoto, incapace di assicurare diritti sociali uniformi»⁴², con la conseguenza che la difficoltà tecnica di elaborare indicatori attendibili e aggiornati ha condotto a una perequazione incompleta *step by step*, in continuo aggiornamento che ancora non riesce a garantire il pieno rispetto del principio di uguaglianza sostanziale nell’accesso ai servizi essenziali⁴³.

Esiste, infine, come ha segnalato l’UPB, anche una sottostima delle basi imponibili che riduce fortemente la portata della perequazione⁴⁴.

Da tutte queste criticità, in questa sede solo esemplificativamente richiamate, nasce l’esigenza del ricorso a fondi vincolati per garantire il raggiungimento dei LEP. Tuttavia, il giudice costituzionale considera i “fondi vincolati” una macroscopica deviazione dal modello di finanziamento degli enti territoriali, previsto dall’art. 119 Cost., e a cui ha fatto riferimento, non solo nella pronuncia in commento, ma anche nelle precedenti decisioni.

La Corte, a tal riguardo, senza neppure essere sollecitata in questo senso dalla ricorrente, ha assunto una posizione alquanto netta, tanto da affermare che «[n]el rigettare la questione, questa Corte non può tuttavia esimersi dal rilevare che lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, così

⁴¹ UPB rappresentato dal consigliere G. ARACHI, *Audizione sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale* presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 7 maggio 2025.

⁴² G. RIVISECCHI, *I fabbisogni standard e la garanzia dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2015, 103-120.

⁴³ Il collegamento perequazione-fabbisogni/LEP è ribadito dall’UPB nell’audizione del 1° febbraio 2024: i LEP servono a coniugare autonomia e uniforme accesso alle prestazioni, ma richiedono definizioni tecniche e monitoraggio credibili; in mancanza, la perequazione si riduce a coperture parziali e transitorie.

⁴⁴ V. audizione del 21 maggio 2025, cit.



allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata dalla Corte stessa (da ultimo, [sentenza n. 195 del 2024](#))»⁴⁵.

6. Finanziamento dei LEP e perequazione verticale

A fronte della espressa censura riguardo alla componente ristorativa per il riparto del FSC, nel 2025, che «anziché confluire nel FSC, [è] stata dirottata in un ennesimo fondo vincolato (comma 754 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024)»⁴⁶ permane una certa ambiguità del giudice costituzionale quando deve valutare complessivamente l'entità dei finanziamenti a disposizione degli enti territoriali a fronte dei tagli lineari operati dallo Stato, atteso che, sia in questo caso, ma anche in precedenza⁴⁷ la Corte non sembra valutare del tutto negativamente la presenza di questi fondi. Infatti, secondo il giudice costituzionale, occorre considerare come «l'assetto finanziario degli enti territoriali non poss[a] essere valutat[o] in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva»⁴⁸, che abbraccia anche la moltitudine di fondi vincolati (enumerati dalla stessa Corte)⁴⁹, giustificando in un certo qual modo la loro

⁴⁵ Corte costituzionale, [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 5.3. A questo riguardo UPB ha segnalato che «questi fondi aggiuntivi di parte corrente non risultano del tutto coordinati tra loro e con i trasferimenti esistenti. Le risorse trasferite ai Comuni, pur riguardando le funzioni fondamentali, vengono allocate al di fuori del FSC e del Fondo speciale equità livello dei servizi (FELS) con criteri differenti da quelli dettati dai fabbisogni standard» (Audizione dell'UPB sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, cit.).

⁴⁶ Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 5.3.

⁴⁷ La Corte aveva fatto riferimento a fondi vincolati destinato ai comuni anche in occasione della [sent. n. 220 del 2021](#), Cons. in dir., p. 5.3.2, ove aveva richiamato gli stanziamenti previsti durante l'emergenza da COVID-19, quali l'art. 106 del d.l. n. 34 del 2020 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni dalla l. n. 77 del 2020, che ha istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai Comuni, finalizzato al finanziamento delle funzioni degli enti locali, in relazione alla possibile perdita di entrate locali connessa all'emergenza sanitaria; il d.l. n. 104 del 2020, art. 39, c. 1, (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni dalla l. n. 126 del 2020 che ha incrementato il sopracitato fondo speciale; la l. n. 178 del 2020 che stanziato risorse integrative del fondo per le funzioni degli enti locali anche per il 2021.

⁴⁸ Corte cost., [sent. n. 220 del 2021](#), Cons. in dir., p. 5.3.2.

⁴⁹ Nella [sentenza n. 45 del 2025](#) (Cons. in dir., p. 5.2.) la Corte richiama una serie di fondi che hanno finanziato i Comuni a vario titolo. «Durante l'emergenza da COVID-19, è stato istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive agli enti locali per il finanziamento delle funzioni proprie (art. 106 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e successive modifiche e integrazioni); in conseguenza del conflitto russo-ucraino, poi, sono state adottate ulteriori misure per compensare gli effetti economici della crisi energetica (art. 37-ter del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, e successive modifiche e integrazioni); in attuazione degli impegni assunti con il PNRR, poi, sono state stanziato risorse (art. 1, commi 1043 e seguenti, della legge n. 178 del 2020) anche



presenza⁵⁰. Se sulla presenza dei fondi vincolati possono permanere delle zone di ombra, dovute alla stretta necessità di garantire, in assenza di un federalismo fiscale completamente attuato⁵¹, agli enti locali finanziamenti adeguati a svolgere le funzioni, sulla perequazione, la Corte sembra definitivamente sgombrare il campo da qualsiasi dubbio.

L'indicazione data evidenzia la differenza delle modalità perequative del fondo previsto dall'art. 119, quinto comma, Cost., che può essere esclusivamente verticale e quella del terzo comma che ha una componente orizzontale e può averne anche una verticale. Infatti, anche se la Corte non lo esplicita, è evidente che permanga nelle attribuzioni dello Stato la decisione di determinare quali siano le risorse degli enti territoriali che alimentano la componente orizzontale, ai fini del finanziamento tanto delle loro funzioni non LEP, quanto del sistema integrato dei LEP che riguarda un ampio numero di materie e funzioni, tenuto conto che, più il sistema integrato dei LEP risulterà ampio, tanto maggiore saranno le risorse necessarie a finanziarlo. Così, sempre nell'ambito del art. 119 c. 3, Cost., una volta determinato il fabbisogno standard per il LEP e definiti nell'ambito dell'ente territoriale, permane in capo allo Stato l'onere di integrare, con risorse aggiuntive (perequazione sempre verticale) la spesa necessaria a garantire i LEP (raggiungere il finanziamento necessario a garantire i fabbisogni standard), qualora la capacità fiscale del territorio risulti insufficiente, ma senza alcun vincolo di destinazione. Sarà sempre consentito un successivo intervento sostitutivo dello Stato sulla base dell'art. 120, c.2, Cost., qualora si renda necessario garantire la tutela dei livelli essenziali di assistenza.

specificamente destinate alla realizzazione di investimenti in opere pubbliche (art. 1, commi 29 e 29-bis, della legge n. 160 del 2019). La stessa legge n. 213 del 2023, peraltro, all'art. 1, comma 508, ha previsto l'istituzione di un nuovo fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno pari a euro 113 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, per complessivi euro 452 milioni, da destinare, in quote costanti nel quadriennio 2024-2027, agli enti locali per fronteggiare ulteriormente gli effetti negativi generati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, tanto sui fabbisogni di spesa, quanto sulle minori entrate. Il medesimo comma 508 prevede altresì che le disponibilità residue del fondo siano comunque assegnate, per ciascun anno, ai comuni, alle province e alle città metropolitane, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previa intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali, sulla base dei criteri e delle modalità individuati nel decreto stesso".

⁵⁰ La legge di bilancio per il 2025 (l. n. 207 del 2024, art.1, c. 754) ha istituito un apposito Fondo, di 56 milioni di euro per l'anno 2025, anch'esso destinato ad esigenze di correzione del riparto tra i comuni.

⁵¹ Ufficio parlamentare di bilancio, [Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale](#), 29 maggio 2024; SVIMEZ, [Audizione sull'attuazione e prospettive del federalismo fiscale](#), 9 aprile 2025; S. MANGIAMELI, [resoconto stenografico dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale](#), 18 maggio 2018; S. MANGIAMELI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, in [issirfa-spoglio.cnr.it](#), 2015; M. BELLETTI, *La razionalizzazione del sistema finanziario multilivello funzionale alla tutela dei diritti sociali. Ragionando sull'attuazione del "federalismo fiscale"*, in [federalismi.it](#), 4/2022, 120.



In tal senso, la decisione politica dello Stato nel definire il sistema LEP dovrebbe essere quanto più coerente possibile con la capacità fiscale degli enti territoriali⁵², dal momento che il sistema dei LEP condiziona anche l'intervento perequativo (verticale) dello Stato sul fondo perequativo generale, dato dalla differenza tra la "capacità fiscale per abitante" e il costo standard dei LEP. Quanto più il novero dei LEP sarà ampliato, tanto maggiore dovrà essere la componente perequativa dello Stato, di qui la necessità, al fine di mantenere per quanto possibile un equilibrio di finanza pubblica e un contenimento della spesa, di conciliare la capacità fiscale degli enti territoriali con il sistema LEP⁵³.

7. La spesa costituzionalmente necessaria tra LEP e prestazioni non LEP

Un'ulteriore riflessione può essere infine rivolta al "principio della spesa costituzionalmente necessaria", richiamato anche [sentenza n. 45 del 2025](#).

Questo principio – enunciato dalla Corte – sembra sempre più imporsi come un ulteriore limite all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, *«prevedendo che, in un contesto di risorse scarse, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quelle che si connotano come funzionali a garantire la tutela dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia»*⁵⁴. Questa spesa, che attraverso il principio enunciato, rappresenterebbe – a fronte di una pratica ricorrente del legislatore statale di imporre tagli lineari ed in un contesto di risorse limitate – una forma di salvaguardia del finanziamento della spesa corrente, destinato a prestazioni inerenti ai diritti fondamentali delle missioni 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) e 13 (Tutela della salute)⁵⁵ previste dagli schemi di bilancio delle Regioni⁵⁶, per contro

⁵² Esiste una oggettiva difficoltà di conciliare l'entità delle risorse fiscali con il finanziamento dei LEP, tanto che «i LEA non vengono [...] utilizzati nel processo di determinazione delle risorse per il finanziamento della sanità, che vengono stabilite ogni anno in coerenza con i vincoli di finanza pubblica (approccio top-down) e ripartite tra le Regioni considerando come indicatore di fabbisogno di salute quasi esclusivamente l'età della popolazione. L'entità del Fondo sanitario nazionale (FSN) viene determinata ogni anno nell'ambito della manovra di bilancio», Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, [Audizione del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia Roberto Torrini](#), 18 marzo 2025.

⁵³ Sulla necessità di commisurare i livelli essenziali alle risorse disponibili L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in [Rivista AIC](#), 1/2017.

⁵⁴ Corte cost., [sent. n. 45 del 2025](#), Cons. in dir., p. 6.1. Questo limite è evocato dalla Corte a partire dalla [sentenza n. 169 del 2017](#) e ripreso poi nelle sentenze [n. 195 del 2024](#), [n. 220 del 2021](#), [n. 197 del 2019](#) e [n. 87 del 2018](#).

⁵⁵ Corte cost., [sent. n. 195 del 2024](#), Cons. in dir., p. 4.1.

⁵⁶ Lo schema di bilancio per missioni e programmi è stato definito dagli allegati n. 9 e n. 10 del d.lgs. n. 118 del 2011 coordinato e integrato dal d.lgs. n. 126 del 2014. Dal 2016 il vecchio schema di bilancio è stato definitivamente superato e il nuovo ha assunto valore autorizzatorio.



costituirebbe anche un limite alla libera determinazione politica delle Regioni e degli altri enti erogatori.

Se la maggior parte del finanziamento relativo alla sanità è per la gran parte già vincolato ai LEA, lo stesso non avviene per la missione 12, che finanzia una serie di prestazioni attinenti ai diritti sociali, ma non qualificate come LEA, e non sempre definiti come LEP.

La previsione del “principio della spesa costituzionalmente necessaria”, in tal senso, finisce con l’ascrivere ai diritti che ricadono nella missione 12 una maggiore salvaguardia e, alle prestazioni inerenti a questi, una sorta di carattere di “superprestazione”, per le quali scatta una speciale riserva anche nel caso di contributi alla finanza pubblica richiesti agli enti territoriali, come peraltro è già stato previsto dalla l. n. 178 del 2020, c. 853 (legge di bilancio 2021), che nel determinare il contributo alla finanza pubblica dei Comuni lo ha calcolato in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”⁵⁷.

Questa speciale tutela attribuita, non sulla base di un criterio funzionale, ma della collocazione del finanziamento nel bilancio dell’ente, finisce per escludere da questa riserva tutta una serie di prestazioni riferibili a diritti civili e sociali collocate in altre missioni del bilancio⁵⁸, anche relative a materie dove possono sussistere dei LEP (l’art. 117, 3 c. lett. m).

La particolarità del “principio della spesa costituzionalmente necessaria” è che questa sorta di graduatoria dei diritti si attiverebbe solo nel caso di tagli lineari. Tuttavia, non è difficile immaginare che potrebbe tramutarsi in un vero e proprio limite che condizioni le scelte del legislatore regionale nella definizione discrezionale dei servizi da finanziare. A titolo di esempio, si può ipotizzare la costituzione di una forma di sostegno al reddito regionale, o di un contributo per la mobilità destinato a fasce sociali a basso reddito, che potrebbero ricevere, non per scelta del legislatore regionale, una maggiore tutela rispetto alla spesa destinata alle mense scolastiche⁵⁹, finanziate nella missione 4 (istruzione - servizi ausiliari), che pure in breve potrebbe diventare un servizio che configura un LEP.

⁵⁷ In particolare la l. n. 178 del 2020, art.1, c. 853, prevede che il contributo alla finanza pubblica dei Comuni sia «calcolato sugli degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall’ultimo rendiconto approvato, trasmesso alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) alla data del 30 novembre 2023».

⁵⁸ Le missioni e i programmi degli enti territoriali sono delle classificazioni utilizzate per organizzare il bilancio e la gestione delle risorse, definendo le funzioni principali e gli obiettivi strategici degli enti stessi. Le missioni rappresentano le funzioni principali e le macro-aree di intervento degli enti territoriali, mentre i programmi sono le attività specifiche all’interno di ciascuna missione e costituiscono aggregati di interventi, servizi o prestazioni che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di una specifica missione. Mentre la struttura di base del bilancio tende a rimanere stabile nel tempo, i singoli programmi possono essere modificati, aggiunti o rimossi per rispondere a nuove esigenze o priorità dell’ente territoriale.

⁵⁹ La mensa scolastica è uno di quei servizi di cui è già stato determinato il costo standard, v. Opencivitas, [intervento](#) presentato a Forum PA 2018. Il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva evidenzia come l’“accesso ad una mensa di qualità nelle scuole è uno



strumento fondamentale di contrasto alla povertà minorile, a condizione che esso sia una opportunità per tutti i bambini, soprattutto quelli che vivono nelle famiglie più deprivate e a rischio di disagio sociale”. A livello nazionale circa un edificio scolastico su quattro ha la mensa annessa. V. Openpolis, [*Perché è necessario sviluppare le mense scolastiche in Italia*](#), 2021.