



IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO NEL TERZO MILLENNIO:  
SCRITTI IN ONORE DI PAOLA BILANCIA  
2 FEBBRAIO 2022

La razionalizzazione del sistema finanziario multilivello funzionale alla tutela dei diritti sociali. Ragionando sull'attuazione del “*federalismo fiscale*”

di Michele Belletti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna



# La razionalizzazione del sistema finanziario multilivello funzionale alla tutela dei diritti sociali. Ragionando sull'attuazione del “federalismo fiscale”\*

**di Michele Belletti**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
*Alma Mater Studiorum - Università di Bologna*

**Abstract [It]:** Il contributo prende le mosse dalla progressiva sempre maggiore attenzione dedicata ai diritti sociali da parte dei livelli istituzionali sovranazionali, sebbene, la salvaguardia degli stessi sia tradizionalmente una prerogativa esclusiva degli Stati nazionali. Questa osservazione introduttiva costituisce l'occasione per indagare il grado di effettività, a tutti i livelli istituzionali, della tutela dei diritti sociali. Con tutta evidenza, funzionale all'effettiva tutela di quei diritti è un sistema di finanze "sane", ovvero, in "equilibrio", che imporrebbe, ad avviso dell'Autore, di riprendere le fila dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale, che, lungi dal dare vita a differenziazioni territoriali "discriminatorie" in punto di fruizione dei servizi sociali, consentirebbe di superare il consolidarsi di situazioni debitorie alla base di commissariamenti dalla durata indefinita, anche di recente stigmatizzati dalla Corte costituzionale.

**Abstract [En]:** The contribution takes as its starting point the increasing attention paid to social rights by supranational institutional levels, even though their protection has traditionally been the exclusive prerogative of national states. This introductory observation provides an opportunity to investigate the degree of effectiveness, at all institutional levels, of the protection of social rights. In the author's opinion, this would require a return to the implementation of the so-called fiscal federalism, which, far from giving rise to "discriminatory" territorial differentiations in terms of the use of social services, would overcome the consolidation of debt situations at the basis of indefinite receiverships, which have recently been condemned by the Constitutional Court.

**Parole chiave:** Diritti sociali; tutela; art. 119 Cost.; federalismo fiscale; sistema finanziario multilivello

**Keywords:** Social rights; protection; Art. 119 of the Constitution; fiscal federalism; multilevel financial system

**Sommario:** 1. Le aperture dei livelli istituzionali sovranazionali alla tutela dei diritti sociali. 2. L'impatto della crisi dei debiti sovrani sulla salvaguardia dei diritti sociali. 3. La piena attuazione dell'art. 119 Cost. quale presupposto di finanze sane, funzionali alla garanzia dei diritti sociali. 4. Da dove ripartire per l'attuazione del federalismo fiscale? 5. I “Piani di Rientro”: strumenti volti a garantire l'unità giuridica, l'unità economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, oppure, meccanismi di differenziazione *in pejus* tra le Regioni? 6. Le risposte date nel tempo dalla Corte costituzionale per l'attuazione del “federalismo fiscale”. 7. Alcune conclusioni in ordine ad una differenziazione regionale che sappia valorizzare i territori, garantendo uniformità nella fruizione dei servizi e nel godimento dei diritti sull'intero territorio nazionale.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Le aperture dei livelli istituzionali sovranazionali alla tutela dei diritti sociali

Il costituzionalismo multilivello è stato uno dei temi qualificanti la ricca, variegata, ma soprattutto di straordinario spessore, produzione scientifica di Paola Bilancia.

Ciò che maggiormente preme evidenziare in questa sede è che nello studio di queste tematiche non è mai stata assente una connotazione valoriale. Paola Bilancia non si è limitata ad indagare le articolazioni territoriali nei loro tratti istituzionali e nei reciproci rapporti, muovendo dapprima dall'analisi del sistema delle autonomie territoriali italiane, per approdare successivamente al sistema multilivello sovranazionale con particolare attenzione all'Unione Europea, ma ha sempre ricercato quale fosse a quei livelli istituzionali il grado di tutela dei diritti costituzionali e soprattutto quale fosse il livello di effettività di quella tutela.

Così, di recente, pur riconoscendo che la tutela dei diritti sociali è tradizionalmente attribuita dalle Costituzioni nazionali agli Stati<sup>1</sup>, tant'è che nel contesto europeo, a far data dal 1919, si registra il corposo e dettagliato catalogo di diritti contenuto nella Costituzione di Weimar, è pervenuta ad interrogarsi in ordine all'esistenza di "uno spazio europeo dei diritti sociali"<sup>2</sup>.

In quella indagine, non si limita ad indagare il dato testuale dei Trattati europei, con particolare riguardo al 3° comma dell'art. 3 del Trattato di Lisbona, che prevede che l'Unione "si adoperi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale"<sup>3</sup>, ma si interroga su come garantire la precettività di tale affermazione, accogliendo positivamente l'istituzione del c.d. "Pilastro europeo dei diritti sociali", che consentirà il "superamento della concezione del cittadino europeo come *homo oeconomicus*"<sup>4</sup>, realmente funzionale all'affermazione di dinamiche federative<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr., di recente sul tema A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in P. Grimaudo e L.G. Arcaro Conci (a cura di), *I Diritti sociali. Un dialogo Europa e America latina*, Bologna, 2020, ove l'Autore pone l'accento sulla stretta connessione, parlando di "legame indissolubile", tra i diritti sociali e i contesti delle democrazie costituzionali pluraliste, riferendosi evidentemente agli Stati sovrani, ancorché, è inevitabile che se la stessa Unione Europea intende incamminarsi lungo quella strada, dovrà acquisire quei medesimi caratteri, assicurando la salvaguardia degli stessi diritti sociali.

<sup>2</sup> Cfr., P. BILANCIA, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, in Id., *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, 2019, pp. 1 e 2.

<sup>3</sup> Cfr., P. BILANCIA, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, cit., p. 7.

<sup>4</sup> Cfr., P. BILANCIA, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, cit., pp. 8 e 9.

<sup>5</sup> Per una disamina dettagliata della situazione di tutela dei diritti sociali nei diversi Paesi europei, si rinvia all'analisi di J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., pp. 24 ss. Sull'implementazione della tutela dei diritti fondamentali in quanto funzionale a dinamiche federative, interessanti sono i contributi in A. DI STASI e L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020; cfr., anche A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2021, ove l'Autrice pone l'accento sul ruolo dell'Unione Europea nel consolidamento dello Stato di diritto nel contesto del territorio europeo.

La ricerca di effettività di quei diritti passa tramite l'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che riusciva a garantire i diritti sociali attraverso un'interpretazione estensiva delle tradizionali quattro libertà poste a fondamento delle primigenie Comunità europee, nello specifico facendo valere, “con un'operazione di trascinamento”, lesioni di situazioni giuridiche soggettive concernenti il diritto allo studio, derivandole dalla libertà di circolazione delle persone nella Comunità europea<sup>6</sup>.

Trattandosi tuttavia i diritti sociali di diritti a prestazione, che hanno inevitabili costi, Paola Bilancia ritiene, condivisibilmente, che la sostenibilità dei relativi oneri “dovrebbe portare alla predisposizione di una fiscalità europea e a un bilancio dell'Unione che possano supportare l'adozione di politiche sociali e redistributive in una prospettiva di contrasto alle diseguaglianze, evitando un'intollerabile deriva di *dumping* sociale e fiscale”, che rischierebbe, ancora una volta, di far assurgere i soli diritti economici alla piena tutela europea, ai danni dei diritti sociali e delle connesse politiche<sup>7</sup>.

Nell'impostazione di Paola Bilancia, il modello sociale europeo non sarebbe un modello vuoto, qualora riuscisse a realizzare adeguati standard di istruzione e formazione, garantire livelli essenziali di tutela della salute e provvedere a creare o incentivare modelli di *social housing*, dovendo essere conclusivamente in grado di “colmare il gap sociale accresciuto dalla crisi economica e perforato dai fenomeni oramai strutturali della globalizzazione”<sup>8</sup>.

## 2. L'impatto della crisi dei debiti sovrani sulla salvaguardia dei diritti sociali

Permanendo lungo questa direttrice di studio, Paola Bilancia evidenzia come la crisi finanziaria che ha investito i debiti sovrani di diversi Stati, manifestatasi in Europa nel 2009 e trasformatasi in grave crisi economica ed occupazionale, ha determinato “un cambiamento di rotta nel processo di integrazione europea che, a sua volta, ha impattato significativamente sui sistemi costituzionali nazionali cui è stato richiesto di adeguarsi ad un nuovo impianto”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Cfr., P. BILANCIA, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, cit., p. 15, ove ricorda il caso C-39/86, *Blaziot v. University of Liège*.

<sup>7</sup> Cfr., P. BILANCIA, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, cit., pp. 17 e 18; sui rischi di crescenti diseguaglianze in ambito europeo, cfr., anche, A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., pp. 73 ss., che pone l'accento sulla necessità di redistribuzione delle ricchezze e dunque di meccanismi solidali, rilevando come la lotta alle diseguaglianze non sia solo funzionale alla creazione di un'Europa solidale, ma come sarebbe anche un elemento di rafforzamento dello stesso mercato europeo. Sui temi del c.d. *dumping* fiscale e sociale sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Costituzione Fiscale Multilivello*, in *federalismi.it*, numero speciale 5/2018, 14 dicembre 2018, ove si ravvisa una difficile perequazione e una claudicante dimensione sociale a livello di Unione Europea, che sarebbe invero indispensabile per una reale spinta federativa.

<sup>8</sup> Cfr., P. BILANCIA, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, cit., pp. 24.

<sup>9</sup> Così, cfr., P. Bilancia, *La Repubblica e l'Unione Europea*, in P. Bilancia – E. De Marco (a cura di), *L'Ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la società*, Milano, 2021, p. 100.

Basti pensare all'approvazione di nuove discipline in tema di stabilità, il c.d. MES, Meccanismo europeo di stabilità, e sulla *governance* economica, il c.d. *Fiscal Compact*, che, se da un lato, hanno dato un nuovo impulso al progetto federativo europeo, dall'altro lato hanno comportato interrogativi in ordine alla conformità con gli ordinamenti degli Stati membri e con gli assetti nazionali, nonostante lo Stato italiano abbia immediatamente recepito l'ultima riforma, mediante la costituzionalizzazione del c.d. "equilibrio di bilancio"<sup>10</sup>.

Nonostante le non poche perplessità e critiche alle citate riforme, qualora osservate attraverso il prisma della crisi pandemico/sanitaria e poi economica, succeduta alla prima, pare innegabile poter rilevare che questa volta l'impatto sui Paesi europei sia stato decisamente inferiore per diverse ragioni. In primo luogo, questa crisi è intervenuta a fronte di bilanci nazionali che, se non già consolidati, erano sulla via del consolidamento, nonostante la crisi "simmetrica", si sia ben presto trasformata in crisi "asimmetrica" per quei Paesi che avevano ancora un rapporto debito/PIL lontano dai parametri europei.

Il sistema bancario, a differenza di quanto accaduto con la precedente crisi, ha retto ed ha persino limitatamente contribuito alla ripresa (economica) attraverso la concessione di prestiti alle imprese, ma soprattutto, la stessa Unione Europea ha inaugurato un'autentica svolta "sociale", in un primo momento sospendendo i c.d. parametri di Maastricht, poi, a seguito di complesse trattative in seno al Consiglio europeo, varando un ambizioso programma di finanziamenti funzionale alla ripresa e alla tutela sociale<sup>11</sup>. Soprattutto è divenuto subito chiaro che i Paesi che erano meglio in grado di affrontare la crisi pandemica, e dunque di limitare gli effetti della crisi economica, erano proprio quelli che avevano messo in sicurezza i loro debiti pubblici, evidenziando come sia errata l'equazione *più spesa pubblica corrisponde a più risorse per il settore socio-sanitario-previdenziale*, essendo vero, invece, l'esatto contrario, vale a dire, *più razionalizzazione della spesa e contenimento del debito, maggiore sostenibilità di quello, maggiori risorse da impiegare sul versante "sociale"*<sup>12</sup>.

È difficile dimenticare la famosa lettera inviata il 5 agosto 2011, nel bel mezzo della crisi dei debiti sovrani, al Governo italiano e a quello spagnolo da parte del Presidente uscente e del Presidente entrante della BCE, ove si indicava la necessità di adottare diverse riforme strutturali, riguardanti la liberalizzazione dei servizi pubblici locali e delle professioni, le privatizzazioni, il mercato del lavoro, il sistema di welfare, il

---

<sup>10</sup> Così, P. BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione Europea*, cit., pp. 100-101.

<sup>11</sup> Su queste tematiche sia consentito più ampiamente rinviare a M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, Fascicolo 1 del 2021, pp. 20 ss.

<sup>12</sup> Così, cfr., M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, cit., p. 26.

sistema di contrattazione. Si chiedeva l'anticipo del pareggio di bilancio al 2013, il completamento di alcune riforme incidenti sulla spesa, tra le quali quella pensionistica, nonché, l'abolizione delle Province<sup>13</sup>. È noto come della realizzazione di quelle riforme, unitamente alla costituzionalizzazione del c.d. equilibrio di bilancio, se ne fece carico il Governo Monti, sebbene talune ebbero ad imbattersi contro la scure della Corte costituzionale.

Ciò che interessa qui rimarcare, nonostante non manchino voci di segno contrario<sup>14</sup>, è il dato che la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, in quanto volta ad assicurare la sostenibilità sui mercati del debito pubblico, unitamente al necessario consolidarsi di dinamiche redistributive<sup>15</sup>, era funzionale alla garanzia dei diritti sociali<sup>16</sup>, poiché, il controllo e la razionalizzazione della spesa pubblica, con conseguente contenimento dell'indebitamento, è esso stesso funzionale alla salvaguardia dei diritti sociali, non già con quello incompatibile, in quanto volto a bilanciare e contemperare le pretese di solvibilità dei mercati e le pretese di erogazione di servizi da parte dei cittadini<sup>17</sup>.

### **3. La piena attuazione dell'art. 119 Cost. quale presupposto di finanze sane, funzionali alla garanzia dei diritti sociali**

Nonostante quanto più sopra rilevato, manca ancora nell'ordinamento italiano un tassello, ad avviso di chi scrive, fondamentale alla realizzazione di una riforma organica e razionale della finanza pubblica multilivello, ovvero, l'attuazione del c.d. *federalismo fiscale* e dunque, dell'art. 119 Cost.

A tale proposito è del tutto evidente che per "*federalismo fiscale*" non si intende certamente il trasferimento di maggiori risorse, che, come tale, continuerebbe ad intervenire secondo il criterio della "spesa storica". Il che dicasi perché si evince sul punto dai lavori della "Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale", che passi avanti sono stati fatti unicamente per gli enti locali, in particolare, per il livello comunale, ove si rinviene un aumento dei trasferimenti, oltre a strumenti e meccanismi perequativi. Il che dipenderebbe appunto dal "riconoscimento di risorse aggiuntive al comparto dei Comuni", ovvero da una finanza che rimane ancora quasi esclusivamente derivata, mentre l'art. 119 Cost. intendeva

<sup>13</sup> Cfr., G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1 del 2014, p. 32.

<sup>14</sup> Cfr., tra le tante, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna* e in G. Della Torre (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi (Varenna, 20-22 settembre 2012), Milano, 2013; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2016; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, Milano, 2016; A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Milano, 2019.

<sup>15</sup> Sulle quali, cfr., S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, pp. 71 ss., che vede nelle parole dell'art. 36 Cost. "un equilibrio necessario tra economia e diritti, tra attività economica e condizione della persona".

<sup>16</sup> Così, cfr., N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Natazioni sparse*, in *Amministrazione in cammino*, 2012.

<sup>17</sup> Così, come problematicamente evidenziato da G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., pp. 30 ss.



orientarsi verso un'autonomia tributaria e finanziaria di entrata e di spesa, laddove, evidentemente, la seconda è subordinata alla piena realizzazione della prima<sup>18</sup>.

Sempre, e soltanto, a livello locale sarebbe stato avviato un processo di revisione dei fabbisogni standard, con l'obiettivo di sganciarli dai parametri della spesa storica, collegandoli a livelli standardizzati per tutto il Paese.

Invero, vi è stata una fase, tra il 2001 e il 2010, nella quale il c.d. *federalismo fiscale* era uno dei tempi più rilevanti nel dibattito costituzionalistico<sup>19</sup>, poi, paradossalmente quasi dimenticato a fronte dell'emergenza economica dovuta alla crisi dei debiti sovrani. Come è noto, infatti, questa fase si è tutt'altro che orientata verso la realizzazione di quella riforma, ma ha inaugurato ipotesi di coordinamento finanziario, a dir poco, pervasive non solo nei confronti dell'autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali, ma, addirittura, nei confronti della stessa autonomia organizzativa delle prime, come nel caso dell'imposizione della riduzione del numero di consiglieri e assessori regionali, fatta salva dalla Corte costituzionale, proprio in nome di un "anomalo" coordinamento finanziario<sup>20</sup>.

A ben riflettere, accantonare l'attuazione di quella riforma sistemica ed organica in costanza della crisi dei debiti sovrani è sembrato un evidente paradosso, poiché, proprio la realizzazione di quell'impianto avrebbe consentito di affrontare la crisi non già con tagli lineari alla spesa storica, ma con meccanismi di *spending review* e di riparto delle risorse mediante il criterio dei c.d. costi standard.

Tuttavia, è oramai divenuta constatazione generalizzata quella secondo la quale nella gestione delle emergenze le autonomie territoriali sarebbero unicamente di "intralcio", dovendosi fare da parte per lasciare mano libera al decisore centrale<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> In questo senso, cfr., *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Alberto Zanardi, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

<sup>19</sup> Tra i più attenti studiosi della materia si segnala A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. Pinelli e T. Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010; ID., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 41 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del Seminario ISSIRFA, Roma, 13 giugno 2013, Milano, 2014, pp. 147 ss.; N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, Atti del Convegno "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna 20-22 settembre 2012.

<sup>20</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2012, preceduta dalla sentenza n. 148 del 2012, che salvava un coordinamento finanziario che già impattava significativamente sull'autonomia organizzativa. Per un'analisi dettagliata e critica della giurisprudenza costituzionale in quella fase istituzionale, cfr., S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del Seminario ISSIRFA tenutosi a Roma il 13 giugno 2013, Milano, 2014.

<sup>21</sup> Dinamiche queste che si sono consolidate anche in costanza dell'odierna crisi pandemico/sanitaria e della conseguente crisi economica, puntualmente legittimate dal Giudice delle leggi, in maniera forse fin troppo perentoria e non efficacemente argomentata. Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 2021, ove la Consulta, senza nemmeno entrare nel merito della legislazione regionale, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Regione nella gestione della crisi pandemica; cfr., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2021, ove viene fatto salvo l'impianto dei diversi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di gestione della prima fase dell'emergenza pandemica, che avrebbero



Persino l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio veniva considerato in contrasto con la piena attuazione del federalismo fiscale, quando, tutt'al contrario, quella riforma sarebbe stata proprio funzionale a dinamiche di pareggio di bilancio, perché avrebbe consentito riparti di risorse secondo il criterio dei costi standard, piuttosto che sulla base della spesa storica stratificatasi negli anni, assicurando una garanzia uniforme sul territorio nazionale dei c.d. "livelli essenziali delle prestazioni", piuttosto che consolidare, tramite la spesa storica, gli sperperi e le irragionevolezza delle gestioni precedenti.

È bene ricordare che l'attuazione del federalismo fiscale non risponde ad un'opzione legislativa, ma ad un preciso obbligo costituzionale di concretizzazione dei contenuti dell'art. 119 Cost., con il quale si era inteso passare da un sistema di finanza regionale e degli enti locali prevalentemente derivata ad un sistema di finanza diretta di quei medesimi enti territoriali<sup>22</sup>. Ne deriva, pertanto, che, ancorché giustificata dalla situazione di assoluta straordinarietà, in punto di tenuta dei conti pubblici, non pare del tutto coerente con l'impianto costituzionale la previsione di cui all'art. 12 della legge n. 243 del 2012, di attuazione della legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, di *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, che contempla un concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, pur non essendosi ancora affermato un sistema di finanza diretta degli enti territoriali.

Ancor più singolare appare l'ipotesi, fatta salva dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 205 del 2016, contemplata dalla legge di stabilità per il 2015, nel contesto dell'organico quadro di riforma degli enti di area vasta, in forza della quale "le Province e le Città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente" e versano "ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa", che introduce un inedito sistema di "finanza derivata statale".

È soltanto grazie alle prime tre richieste di attivazione del regionalismo differenziato che è tornato di attualità politico/istituzionale il tema dell'attuazione del federalismo fiscale.

---

trovato base giuridica nel decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*. In argomento, cfr., A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4 del 2020, pp. 747 ss., che rileva come l'incertezza sul livello istituzionale sul quale calibrare l'organizzazione degli strumenti di contenimento del contagio non sarebbe altro che "il riflesso dell'endemica incertezza del regionalismo italiano, segnato da una non lineare commistione di modelli diversi e dalla marcata tendenza all'uso congiunturale dell'autonomia".

<sup>22</sup> In argomento, cfr., R. BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2010, il quale rileva che piuttosto che definire i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali di Regioni ed enti locali, per individuare i "costi standard" e stabilire l'entità delle risorse necessarie per il relativo finanziamento, sarebbe stato opportuno mettere sotto controllo i costi dello Stato centrale, applicando anche in materia tributaria e finanziaria l'inversione del criterio di conferimento delle competenze, introdotto dalla riforma del 2001 per la potestà legislativa.



#### 4. Da dove ripartire per l'attuazione del federalismo fiscale?

Il punto di (ri)partenza per l'attuazione del *federalismo fiscale* non può che essere quell'importante impianto di decreti legislativi attuativi della legge delega n. 42 del 2009, ai quali andranno inevitabilmente apportate talune modifiche, adottati tra il 2010 e il 2012, alcuni dei quali costituivano un significativo balzo in avanti sulla via dell'affermazione di un reale sistema autonomista<sup>23</sup>.

Uno dei provvedimenti più importanti, in quanto funzionale ad introdurre il rapporto cardine nel corretto funzionamento delle forme di decentramento territoriale, ovvero, quello tra autonomia e responsabilità, era il provvedimento in tema di “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni*”, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, purtroppo dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 219 del 2013, proprio nella parte in cui contemplava misure sanzionatorie nei confronti degli amministratori resisi responsabili di grave dissesto finanziario in materia sanitaria. Misure, peraltro, che sarebbero state di immediata applicabilità, a differenza di buona parte delle discipline contenute negli altri decreti.

La Consulta ebbe a precisare comunque che “non si può dubitare, peraltro, che la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, ma talvolta declinati in forma stringente, possa costituire in sé un'ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost. Quando tali principi comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard (...), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico sopra rammentato, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro”. Tuttavia, la fattispecie di grave dissesto finanziario introdotta “non giustifica da sé l'esercizio del potere sanzionatorio dello Stato, se non accompagnata da una valutazione circa la gravità degli effetti da essa cagionati, da parte dei soli organi costituzionali a ciò chiamati dalla Costituzione”<sup>24</sup>.

A ciò si aggiunga che la Consulta pervenne all'incostituzionalità di quella disciplina, non soltanto per irragionevolezza della citata misura, ma anche per irragionevolezza del contesto nel quale si applicava la specifica misura della rimozione e dell'incandidabilità del Presidente di Regione ritenuto responsabile del grave dissesto, ovvero, quella dei c.d. Piani di Rientro, che faceva coincidere nella persona del Presidente

---

<sup>23</sup> Si pensi al c.d. *federalismo demaniale*, ovvero, al d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, di *Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio*; al *federalismo infrastrutturale*, di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, *Risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali*; al d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*.

<sup>24</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2013, Punto n. 14.5. del *Considerato in diritto*.

di Regione quella di Commissario *ad acta*, incaricato dal Governo di risolvere il dissesto finanziario da lui stesso provocato.

Proprio perché l'attività del Commissario deve essere messa al riparto dall'interferenza degli organi regionali, lo stesso inadempimento del Commissario nel mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano di Rientro, esulerebbe “dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione”<sup>25</sup>. Tema sul quale la Corte costituzionale è comunque tornata di recente con una importante pronuncia, come si avrà cura di precisare oltre.

Fatto sta, che, allo stato attuale, l'odierno contesto normativo delle autonomie territoriali non contempla alcun nesso tra autonomia e responsabilità<sup>26</sup>.

## **5. I “Piani di Rientro”: strumenti volti a garantire l'unità giuridica, l'unità economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, oppure, meccanismi di differenziazione in pejus tra le Regioni?**

L'impossibilità di attivare il rapporto tra autonomia e responsabilità diviene tanto più problematica se solo si pensa che in costanza della c.d. legislazione sulla crisi, il principale strumento di coordinamento finanziario era proprio costituito dai sopracitati Piani di Rientro, i quali, ancorché posti a salvaguardi dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, nonché della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi sull'intero territorio nazionale, secondo il disposto dell'art. 120 Cost., 2° comma, determinano significative differenziazioni tra i territori e incisive limitazioni dei diritti – soprattutto sociali e socio/sanitari – dei residenti nelle regioni interessate.

È noto, infatti, come i residenti in quelle regioni subiscano non irrilevanti aumenti dell'imposizione tributaria, sotto forma principalmente di incrementi delle addizionali Irpef e delle accise sui carburanti, oltre a subire una significativa riduzione dei servizi socio/sanitari. Le Regioni in Piano di Rientro sono tenute a compiere significative razionalizzazioni della stessa rete ospedaliera, che hanno pesato non poco con il successivo affacciarsi della crisi pandemico/sanitaria, ma è noto come, soprattutto, sia impedita alle stesse Regioni l'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>27</sup>. Il che si è talvolta sostanziato in misure di significativo impatto sulla salute degli individui, come la declaratoria di incostituzionalità

<sup>25</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2013, Punto n. 14.7. del *Considerato in diritto*.

<sup>26</sup> L'importanza dell'effettività dello stretto legame e interdipendenza tra autonomia e responsabilità è ben chiarita da M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013.

<sup>27</sup> Sono molteplici le pronunce della Corte costituzionale in argomento; la più recente è Corte costituzionale, sentenza n. 142 del 2021.

delle leggi della Regione Campania e della Regione Abruzzo di istituzione del c.d. “Registro dei tumori”, con le connesse strutture amministrative<sup>28</sup>.

La situazione descritta determina evidentemente e paradossalmente un regionalismo differenziato “sostanzialmente capovolto” rispetto a quanto contemplato nel 3° comma dell’art. 116 Cost., ove non si danno Regioni con competenze ulteriori, che rendono servizi migliori ai loro residenti, riducendo l’imposizione fiscale, ma l’esatto contrario, ovvero, Regioni che vedono ridursi le competenze, o sono costrette ad esercitarle sotto controllo governativo, che non possono implementare i servizi per i residenti, che aumentano, infine, l’imposizione fiscale.

È del tutto evidente che un impianto a tal punto irragionevole della disciplina dei Piani di Rientro, assai lontano dagli obiettivi assunti dal 2° comma dell’art. 120 Cost., non poteva non tornare al vaglio del Giudice delle leggi.

Così è stato in occasione della sentenza n. 168 del 2021, ove la Corte costituzionale primariamente rimarca l’importanza del rapporto tra autonomia e responsabilità, precisando che con la riforma del Titolo V “la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell’ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all’assetto precedente, dei valori costituzionali”<sup>29</sup>, assumendo quel rapporto alla stregua di un obbligo costituzionale.

Lo Stato, nell’attuazione del Piano di Rientro, “non può mancare di raggiungere l’effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie”. Il che non deve travalicare il principio di “responsabilità finanziaria imputabile a una determinata realtà territoriale”, ma deve consentire il raggiungimento di “un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali”, posto che in quella situazione si stabilizzerebbero “la sospensione degli ordinari meccanismi di responsabilità politica e del relativo potere di controllo degli elettori locali”, a fronte della sostituzione governativa degli organi politici regionali; si avrebbe “l’incremento ai massimi livelli della pressione fiscale” in via automatica, dunque, non imputabile a una specifica decisione dei rappresentanti degli elettori regionali; si registrerebbe “il venir meno della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) nei confronti degli abitanti della Regione”, “la discriminazione degli stessi in contrasto con il principio di eguaglianza”, “il *vulnus* al principio dell’equilibrio di bilancio”<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 79 del 2013, per quanto riguarda la Regione Campania e Corte costituzionale, sentenza n. 104 del 2013, riferita alla Regione Abruzzo.

<sup>29</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 2021, Punto 10.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 2021, Punto 10.3.1 e 10.3.4 del *Considerato in diritto*, ove la Consulta rileva che “in dieci anni, il disavanzo cristallizzato nel piano di rientro si è ridotto – in termini assoluti – di pochissimo, passando da 104,304 mln di euro iniziali a € 98, 013 mln a fine 2019, con la conseguenza che gli abitanti della Calabria

Ne deriva, conclusivamente, che “la descritta paradossale situazione sottolinea l’ingongra modalità di disciplina del potere sostitutivo statale declinata dalla norma censurata”, la quale ha “escluso la possibilità che il commissario ad acta sia sin dall’inizio assistito da una adeguata ed efficace struttura di supporto extra regionale, in quanto ha invece preteso affidare il compito di fornirla alla stessa amministrazione regionale, quando sono proprio la grave inefficienza e il condizionamento ambientale di quest’ultima che hanno concorso a determinare le condizioni dell’attivazione del potere sostitutivo”<sup>31</sup>.

In sostanza, con questa pronuncia, la Corte costituzionale ha fatto venire meno alcuni presupposti della declaratoria di incostituzionalità delle misure sanzionatorie contemplate dal d.lgs. 149 del 2011, in ordine alla rimozione e incandidabilità del Presidente di Regione resosi responsabile di grave dissesto finanziario, rendendo ora possibile l’attivazione di meccanismi sanzionatori e di responsabilità nei confronti degli amministratori, a fronte dell’auspicio di una netta separazione tra organi politici che hanno creato le condizioni per il commissariamento e gli apparati amministrativi che gestiscono la fase commissariale.

Infatti, il commissariamento, “in situazioni estreme”, “non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l’inefficacia dell’intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato”. In tal caso, si rischierebbe di produrre, “a causa dell’impotenza cui si destina il commissario, un effetto moltiplicatore di diseguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale”<sup>32</sup>.

## **6. Le risposte date nel tempo dalla Corte costituzionale per l’attuazione del “federalismo fiscale”**

Di fronte al perdurare della inattuazione dell’art. 119 Cost. da parte del legislatore, una volta superata la fase della c.d. legislazione sulla crisi, con il conseguente passaggio dai governi tecnici a quelli politici, talune preziose indicazioni, utili per dare finalmente un’attuazione organica di quella riforma, iniziano a pervenire dalla Corte costituzionale, nel fare salve alcune interessanti scelte operate dal legislatore<sup>33</sup>.

Si sperimenta, in primo luogo, un coordinamento finanziario non più basato esclusivamente sui vincoli, ma anche sui meccanismi premiali, il c.d. coordinamento “virtuoso”, che assicura il riconoscimento di misure premiali laddove il legislatore regionale garantisca la valorizzazione della concorrenza in diversi ambiti, ma soprattutto con riguardo alla gestione dei servizi pubblici locali<sup>34</sup>, in quanto funzionale

---

stanno da dieci anni colmando una voragine finanziaria che cresce e si alimenta di anno in anno. A fronte di questi sacrifici finanziari, i medesimi cittadini non godono però di servizi sanitari adeguati, perché i LEA ancora non sono garantiti secondo il livello ritenuto sufficiente (...), mentre la mobilità sanitaria dei cittadini calabresi ha oramai assunto dimensioni imponenti”.

<sup>31</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 2021, Punto 10.3.6 del *Considerato in diritto*.

<sup>32</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 2021, Punto 10.3.6 del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> Per un approfondimento di queste dinamiche sia consentito rinviare più ampiamente a M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell’equilibrio di bilancio*, Torino, 2016.

<sup>34</sup> Tra le numerose pronunce, si segnalano le più rilevanti; cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2012; 299 del 2012; 27 del 2013; 38 del 2013; 41 del 2013; 85 del 2013; 165 del 2014.

all'implementazione del PIL, posto che i parametri nel rapporto deficit/Pil, o debito/Pil, si raggiungono non solo, o non tanto, riducendo la spesa, ma forse soprattutto, aumentando il Pil.

La Corte costituzionale inizia a verificare il coordinamento finanziario in maniera più rigorosa, individuandone le condizioni e rendendole precettive dalla pronuncia n. 64 del 2016, assicurandosi che si svolga per obiettivi e non già per vincoli di risultato, pretendendo inoltre la “proporzionalità” del medesimo coordinamento dalla sentenza n. 272 del 2015.

L'autentico punto di svolta è con ogni probabilità costituito dalla sentenza n. 65 del 2016, ove viene dalla Consulta fatto salvo il c.d. “autocoordinamento”, ovvero, un coordinamento finanziario non più di dettaglio sulle singole voci di spesa, ma per obiettivi di spesa nei diversi settori, con indicazione della percentuale di riduzione della spesa.

Sono le Regioni, in tal caso, a individuare le modalità mediante le quali operare i tagli alla spesa; la relativa previsione di “autocoordinamento” confluisce in un'Intesa della Conferenza permanente, al fine di operare il riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni in ambiti di spesa.

Solo in assenza di Intesa, l'assegnazione dei relativi importi avviene tramite D.p.c.m., riferendola ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni, assumendo come parametri il PIL regionale e la popolazione residente.

In sostanza, la disciplina statale non impone di effettuare riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente “richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni, in primo luogo, il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito”, ma soprattutto, la Consulta non esclude affatto che “la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente”. Il che trova peraltro conferma nella previsione della “possibilità, per le Regioni, di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi, comunque, non inferiori agli importi indicati”<sup>35</sup>.

Sulla base delle citate indicazioni, la piena attuazione del c.d. “federalismo fiscale” dovrebbe concretizzarsi non già con l'indicazione di vincoli puntuali alla spesa degli enti territoriali, ma tramite vincoli di carattere macro e sistemici, valorizzando dunque le condotte virtuose degli stessi, tramite discipline di “autocoordinamento”, mediante le quali lo Stato lasci la concreta definizione dei risparmi di spesa ad una intesa raggiunta in seno alla Conferenza Stato-Regioni. Infine, dovranno essere, evidentemente, esclusi i vincoli di spesa associati ai trasferimenti statali.

---

<sup>35</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 65 del 2016, Punto n. 5.1. del *Considerato in diritto*.

Sul versante delle entrate dovranno essere ridotti i trasferimenti statali e aumentate le entrate dirette degli enti territoriali, con conseguente attuazione del fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante. È evidente, tuttavia, che il presupposto ineludibile per l'attivazione della riforma non potrà che essere la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale e la definizione dei "costi standard".

Soprattutto, però, come più sopra ampiamente argomentato, l'ampio riconoscimento di autonomia – in tal caso, tributaria e finanziaria, di entrata e di spesa – non potrà assolutamente non essere accompagnato da una marcata valorizzazione del principio di responsabilità, posto che la piena attuazione di una reale autonomia tributaria e finanziaria di entrata e di spesa non può non essere correlata a forme precettive di responsabilità, che si traducano finanche in significative sanzioni nei confronti degli organi regionali, quali, in ipotesi, la rimozione e l'incandidabilità dei responsabili di gravi dissesti finanziari.

## **7. Alcune conclusioni in ordine ad una differenziazione regionale che sappia valorizzare i territori, garantendo uniformità nella fruizione dei servizi e nel godimento dei diritti sull'intero territorio nazionale**

Le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dovranno essere pertanto indirizzate alle esigenze e alle riforme più sopra enunciate, posto che è indubbio che questo abbia tra le sue principali missioni "quella di superare una disegualianza che spesso si sviluppa quale conseguenza del differente grado di sviluppo e di garanzia dei servizi delle Regioni". Pare, infatti, condivisibile l'impostazione secondo la quale lo stesso Piano non costituisce soltanto uno snodo cruciale per l'uscita dalla crisi, "ma si riflette in modo particolare sulla capacità espansiva delle competenze tra Stato e Regioni, tra centro e periferie"<sup>36</sup>.

In sostanza, la realizzazione dei citati presupposti consentirà probabilmente di riannodare le fila del dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato, benché, con tutte le cautele emerse nell'ampio dibattito svoltosi in dottrina<sup>37</sup>, interrotto dalla crisi pandemico/sanitaria.

Anche questo è un tema sul quale Paola Bilancia ha ampiamente riflettuto con uno sguardo non aprioristicamente favorevole, ma nemmeno preconettualmente contrario, auspicando, invero, "un'evoluzione del sistema delle autonomie rispettosa dei limiti e dei principi desumibili dalla Parte I della Costituzione repubblicana". Il che imporrebbe, tra l'altro, un accorgimento da pochi segnalato, ovvero,

<sup>36</sup> Così, cfr., M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo 2 del 2021.

<sup>37</sup> Così, cfr., A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", Milano, 8 ottobre 2019, Centro Studi sul federalismo, 2019, pp. 63 ss., laddove si auspica una differenziazione dei territori senza discriminare le persone.



“la complessa riorganizzazione amministrativa statale che la trasmigrazione di funzioni alle autonomie potrà concernere”<sup>38</sup>.

In tal caso, la stessa attuazione, per le Regioni che si trovino in una condizione di equilibrio di bilancio, del c.d. “regionalismo differenziato” non solo non potrà più essere considerato un vantaggio per le sole Regioni “ricche” e uno svantaggio per quelle con minore capacità fiscale per abitante, ma una risorsa per tutto il Paese, poiché, aumentando le risorse che le prime riescono ad incamerare, tramite razionalizzazioni della spesa e dinamiche virtuose, si determinerà una contribuzione volta all’aumento del c.d. “residuo fiscale”, che dovrà essere reinvestito con finalità perequative a favore delle altre Regioni, andando dunque a vantaggio della crescita dell’intero Paese.

Anche qualora parte di quel “residuo fiscale” “ulteriore” dovesse essere trattenuto dalle stesse Regioni “differenziate”, queste potranno avviare dinamiche di implementazione del Pil, quali, in ipotesi, la riduzione di alcune imposte<sup>39</sup>, che andranno a vantaggio del complessivo Pil nazionale, con le risorse ulteriori che potrebbero essere riservate al citato fondo perequativo a favore delle altre Regioni<sup>40</sup>.

È da rilevare peraltro che, l’attuazione del regionalismo differenziato non pare soltanto una facoltà costituzionalmente prevista, che deve naturalmente esercitarsi in conformità ai principi e alle discipline costituzionali in tema di unità e indivisibilità della Repubblica e di tenuta dei livelli essenziali delle prestazioni sull’intero territorio nazionale, ma non può che essere intesa come una delle diverse forme di attuazione del principio di sussidiarietà verticale (unitamente a quelli di differenziazione e adeguatezza), intimamente correlato agli assetti territoriali decentrati, secondo il quale le competenze devono essere esercitate al livello più prossimo alla collettività, per esigenze di efficacia, efficienza e differenziazione. Vero è che quel principio trova codificazione nel 1° comma dell’art. 118 Cost. per la allocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti territoriali; non v’è dubbio, tuttavia, che, seppur limitatamente alle Regioni che ne facciano richiesta, anche i conferimenti di cui al 3° comma dell’art. 116 Cost.,

---

<sup>38</sup> In questo senso, cfr., P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno “*Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*”, Milano, 8 ottobre 2019, Centro Studi sul federalismo, 2019, pp. 9 ss.

<sup>39</sup> La Corte costituzionale ha infatti di recente, seppur con diverse cautele, aperto alla possibilità per le Regioni di modulare taluni tributi con forme di riduzioni o esenzioni; cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 122 del 2019, ove la Consulta, con riferimento al “Bollo auto”, ha precisato che per sviluppare un’autonoma politica fiscale in funzione di specifiche esigenze, le Regioni possono introdurre esenzioni anche se non previste dal legislatore statale.

<sup>40</sup> Sia consentito rinviare su queste dinamiche espansive, che potrebbero essere attivate dalla differenziazione regionale, a M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell’equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale – Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno “*Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*”, Milano, 8 ottobre 2019, Centro Studi sul federalismo, 2019, pp. 31 ss.

rispondano a quelle medesime esigenze e troverebbero pertanto fondamento in quel medesimo principio<sup>41</sup>.

A ciò si aggiunga che, pare ora potersi affermare che la stessa differenziazione territoriale abbia assunto in una recente pronuncia della Corte costituzionale il rango di principio costituzionale, alla realizzazione e implementazione del quale deve tendere lo stesso legislatore ordinario<sup>42</sup>.

La Consulta, con la sentenza n. 33 del 2019, nel pronunciarsi sulle molteplici normative che impongono ai Comuni di esercitare le funzioni fondamentali in forma associata, tutte riconducibili a due atti normativi cardine della c.d. legislazione della crisi, il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, e il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, segnala “i gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l’assetto organizzativo dell’autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto legge che tradisce la prevalenza delle regioni economico finanziarie su quelle ordinamentali”, cosicché, “un aspetto essenziale dell’autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi”<sup>43</sup>.

Il che risulta evidente anche con riferimento alla concreta definizione dei LEA, ove la determinazione ed enucleazione degli stessi, interviene a seguito della definizione e dello stanziamento delle risorse alle Regioni da parte dello Stato, nel c.d. “Patto per la salute”, quando, proprio in quanto essenziali e dunque non negoziabili e derogabili, i citati livelli dovrebbero essere definiti a priori e solo successivamente, sulla base di quelli, devono essere reperite le risorse necessarie<sup>44</sup>.

È evidente, invece, che una “fisiologica dialettica” tra attori istituzionali, caratterizzata da una “doverosa cooperazione” avrebbe dovuto assicurare “il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell’assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all’autonomia locale”<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Così, cfr., M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell’equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale – Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, cit., 2019, p. 32.

<sup>42</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2019.

<sup>43</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2019, Punto n. 7.6. del *Considerato in diritto*. Più precisamente, precisa la Consulta, “nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), l’individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di *spending review*, i piccoli Comuni all’esercizio associato delle funzioni stesse”.

<sup>44</sup> Cfr., in proposito M. BELLETTI, *“Patti per la salute” 2014-2015 e partecipazioni all’erogazione del servizio sanitario*, in R. Nania (a cura di), *Il diritto alla salute fra Stato e Regioni: il Patto per la salute 2014-2016*, Rimini, 2016. È sufficiente la lettura del comma 1 dell’art. 1 del c.d. “Patto per la salute” del 2014, che stabilisce il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2014, 2015 e 2016, ove si evince che la finalità del Patto non è quella di garantire il miglior livello delle cure o la razionalizzazione del Servizio sanitario, bensì, “di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica”.

<sup>45</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2019, cit.

Soprattutto, per quanto qui interessa, la Consulta rileva che sarebbe proprio quello della ridefinizione dei citati assetti “l’ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell’ordinamento base dell’autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all’art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell’uniformità, a garantire l’eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi”<sup>46</sup>.

In sostanza, in taluni casi, paradossalmente, è la differenziazione, non certo l’uniformità a garantire la piena fruizione dei servizi e dunque il pieno godimento dei diritti riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Occorre, dunque, secondo la Corte, assicurare effettività al principio di differenziazione, che nei casi descritti non è altro che la traslazione del principio di ragionevolezza su base territoriale, unitamente a quelli di sussidiarietà e adeguatezza.

Conclusivamente, è di tutta evidenza che lo svolgimento dei diversi principi comunque ricollegati all’attuazione dell’impianto del “federalismo fiscale” non può essere lasciato alla “buona volontà” dell’occasionale legislatore e alla rigorosa verifica da parte della Corte costituzionale, poiché potrebbe palesarsi una qualsiasi altra emergenza, con il rischio della riproposizione di dinamiche di ricentralizzazione delle entrate e delle decisioni di spesa. I medesimi principi, dunque, una volta per tutte, dovranno ricevere una sistemica ed organica formalizzazione in un contesto di definitiva attuazione dell’art. 119 Cost., che, è bene ricordarlo, non risponderebbe ad un’opzione legislativa, bensì, ad un vincolo costituzionale.

Il che non soltanto sarebbe funzionale alle dinamiche di quegli enti territoriali che chiedono maggiore autonomia, ma anche, se non soprattutto, sarebbe favorevole nei confronti di quelli che potrebbero finalmente fruire di autentici meccanismi perequativi, oltre alla redistribuzione dei residui fiscali delle Regioni con maggior capacità fiscale per abitante e potrebbero fruire di risorse aggiuntive e interventi speciali volti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, o, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti dell’individuo, secondo quanto stabilito dal 5° comma dell’art. 119 Cost.

---

<sup>46</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2019, cit.