

L'autonomia finanziaria tra crisi economica e crisi pandemica. Il caso italiano nella prospettiva comparata

di Greta Massa Gallerano

Abstract: Financial autonomy between economic crisis and pandemic crisis. The Italian case from a comparative perspective – The aim of this paper is to analyse Italian and Spanish financial autonomy in light of the scenarios created by the 2008 economic and financial crisis and the recent pandemic. The second part of the paper focuses on the Italian case. In particular, we highlight the problems caused by a failure to define the essential levels of services (LEP) and the link between the implementation of differentiated regionalism (Article 116.3 of Constitution) and Article 119 of Constitution.

Keywords: Financial autonomy; Solidarity; Equalization; Economic and financial crisis; Pandemic crisis.

1. Autonomia finanziaria in Italia e Spagna tra crisi economica e crisi pandemica

Nel presente lavoro si intende analizzare l'autonomia finanziaria delle regioni italiane e delle Comunità Autonome (CCAA) spagnole ed il legame di questa con il principio costituzionale della solidarietà, alla luce degli scenari delineati tanto dalla crisi economica e finanziaria quanto dalla crisi pandemica.

La scelta di fare un passo indietro e includere nell'analisi l'impatto della crisi economica, scoppiata in Europa a partire dal 2008, viene spiegata dalla convinzione che “las disfunciones y anomalías que se han manifestado con nitidez después de la pandemia, en el terreno que nos ocupa, el de la organización territorial del Estado y su extensión financiera en el modelo de federalismo fiscal, vienen de atrás”¹.

Difatti, la crisi economica e finanziaria ha avuto enormi conseguenze sulla distribuzione territoriale del potere e sulla autonomia finanziaria, enfatizzando in alcuni Paesi europei le disfunzioni dei sistemi di federalismo fiscale e impoverendo il welfare territoriale.

¹ D. Martínez López, *Las finanzas autonómicas en la pandemia Covid-19. Las disfunciones se multiplican*, in 53 *Revista de Hacienda Canaria* (2020), 53.

In questo momento storico, come è noto, l'Unione europea (UE) opta per un forte controllo delle manovre di bilancio degli Stati nazionali e per l'imposizione di una rigida politica di austerità, dettando come condizione, in cambio degli aiuti finanziari destinati ai Paesi più colpiti dalla crisi economica, quella di operare delle profonde riforme sui sistemi di welfare (è sufficiente, nonché doveroso, ricordare il caso della in Grecia)².

Il processo di revisione della spesa pubblica strettamente collegata alla necessità di riduzione del debito pubblico (statale e territoriale), che in quel momento si concretizza nel controllo da parte dello Stato sui poteri di gestione delle risorse finanziarie territoriali, ha riguardato diversi Stati membri.

Tuttavia, la crisi economica e finanziaria non ha colpito tutti i Paesi europei allo stesso modo. Lo shock della crisi economica e finanziaria è stato uno shock che potremmo definire 'asimmetrico' (che ha riguardato i Paesi economicamente più fragili). A tal proposito, invece, è stato più volte sostenuto che lo shock provocato dalla pandemia da Covid-19 sia stato uno shock 'simmetrico' perché ha colpito in maniera indistinta tutti gli Stati membri. Questa ultima osservazione, tuttavia, non è esaustiva soprattutto se si osservano quei Paesi che hanno una struttura di decentramento territoriale del potere e si caratterizzano per forme di autonomia finanziaria.

Infatti, in tal caso, è possibile individuare un impatto 'asimmetrico' della pandemia tra i diversi territori di uno stesso Paese: basti pensare a quale era il livello di debito pubblico tra le diverse CCAA all'inizio della pandemia che andava dal 42,2% della Comunidad Valenciana al 12,2% del País Vasco³ o, ancora, basti ricordare la situazione relativa al godimento del diritto alla salute nelle diverse regioni italiane all'inizio della pandemia in termini di posti disponibili nei reparti di terapia intensiva.

A tal riguardo, come ha osservato recentemente Roberto Bin: "Le differenze tra i sistemi regionali nel reagire a un fenomeno che tutti ha investito sono emerse con chiarezza (...)"⁴.

Questa asimmetria di partenza in cui si trovavano i territori, e che si è mostrata in tutta la sua evidenza durante la pandemia, viene da lontano e riguarda anche il legame esistente tra le modalità di attuazione della autonomia finanziaria e la coesione territoriale che l'autonomia finanziaria può o meno rafforzare a seconda della impostazione del sistema perequativo. E durante la crisi economica e finanziaria il principio di

² Per un approfondimento, A. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in 1 *Rivista AIC* (2017). Si veda, inoltre, L. Antonini, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2013, 122 ss.

³ D. Martínez López, *Las finanzas autonómicas en la pandemia Covid-19. Las disfunciones se multiplican*, cit., 60.

⁴ R. Bin, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?* in 3 *Le Regioni* (2021), 499.

solidarietà è stato messo a dura prova sia a livello europeo sia a livello nazionale - territoriale.

Risulta importante specificare che, all'interno della analisi che si sta conducendo il principio di solidarietà, che conosce diverse declinazioni, è inteso come principio che sottende alla “redistribuzione delle risorse in ottica perequativa (...): la ‘solidarietà fiscale’ (perequativa) imposta dal principio solidarista, consente infatti di attuare sia il principio di eguaglianza sostanziale che il principio personalista (poiché la redistribuzione è un presupposto ineludibile per l'effettiva tutela dei diritti fondamentali, specie sociali), facendo al contempo da contrappeso e da limite agli ‘egoismi’ e alle spinte centripete individuali e territoriali”⁵.

Sul livello europeo abbiamo evidenziato quale è stato il ruolo svolto dalla UE che ha portato in quegli anni la dottrina, quasi unanimemente, a parlare di una vera e propria “*de-solidarizzazione*”⁶ della stessa, nonostante il riferimento esplicito operato all'interno degli artt. 2 e 3 del TUE e la nascita del Pilastro sociale.

Difatti, la coesione economica, sociale e territoriale, così come la solidarietà rientravano tra gli obietti che il Trattato di Lisbona assegnava all'Unione europea (UE). Come indicato in dottrina: “molti osservatori hanno salutato il Trattato di Lisbona come il punto più alto del lungo processo di apertura reciproca e convergenza tra Stati membri. Considerandolo, allo stesso tempo, un possibile trampolino di lancio per un ulteriore rafforzamento di questo processo, economicamente vantaggioso, socialmente e politicamente sostenibile, capace di legare fra loro i popoli europei”⁷.

Tuttavia, la crisi economica del 2008 ha arrestato, per alcuni anni, questa “traiettoria di conciliazione tra Europea economica e sociale”⁸ e, per quanto concerne la nostra prospettiva di analisi, la stessa ha avuto delle conseguenze anche sulla distribuzione territoriale del potere. Tali conseguenze hanno riguardato, principalmente, la limitazione di diverse competenze territoriali, in particolar modo di quelle finanziarie, la drastica riduzione dei trasferimenti provenienti dallo Stato centrale e diretti alle entità territoriali, che ha determinato un notevole restringimento del *welfare* e, infine, l'acuirsi di alcune storiche tensioni territoriali.

⁵ G. Cavaggion, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economica-sanitaria*, in 4 *federalismi.it* (2022), 232. Si veda, inoltre, F. Covino, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in 3 *Rivista AIC* (2021). Sulle diverse declinazioni del principio di solidarietà, cfr. A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in 1 *costituzionalismo.it* (2017).

⁶ S. Giubboni, *La solidarietà come scudo. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in 3 *Quaderni costituzionali* (2018), p. 594 ss.

⁷ M. Ferrera, *Si può costruire una Unione sociale europea?* in 3 *Quaderni Costituzionali* (2018), 567.

⁸ *Idem*.

Sul livello nazionale, negli anni della crisi economica e finanziaria, lo Stato non è in grado di intervenire trasferendo risorse agli enti territoriali (e ricordiamo a tal proposito che l'attuazione del federalismo fiscale richiede e necessita sempre dello stanziamento di somme ingenti di denaro da parte dello Stato) ed è costretto a limitare l'intervento perequativo verticale.

Sul livello territoriale, le autonomie che affrontano gli effetti della crisi economica e finanziaria con risorse ridotte non riescono a offrire servizi e garantire diritti e, in alcuni casi, richiedono una 'reinterpretazione' del principio di solidarietà in chiave restrittiva. Alcune autonomie territoriali si mostrano insofferenti nei confronti del sistema perequativo storicamente consolidato e ne richiedono una profonda modifica tramite l'imposizione di un tetto alla perequazione e alla solidarietà fiscale. Questa richiesta è una delle conseguenze della crisi economica e finanziaria nei territori economicamente più sviluppati ma, naturalmente, può comportare l'indebolimento della coesione territoriale e per alcuni territori la oggettiva difficoltà di garantire i diritti.

A ben vedere, il meccanismo creatosi all'interno di alcuni Stati membri caratterizzati da forme di decentramento territoriale ha riprodotto (a partire dal 2008 e per i successivi 10 anni) quello in vigore nel medesimo periodo tra l'UE e gli stessi Stati. Tale meccanismo si è caratterizzato per uno stringente controllo delle manovre di bilancio da parte dell'UE sugli Stati nazionali e, simultaneamente, da parte degli Stati sugli enti territoriali i quali al fine di ottenere le risorse necessarie per garantire ai cittadini un'eguaglianza 'sostanziale' nell'esercizio e nella fruizione dei propri diritti, hanno ceduto parte dell'autonomia costituzionalmente prevista.

Dall'inizio della crisi economica e finanziaria, dunque, si è venuta a creare una situazione che può definirsi paradossale: una mole enorme di competenze trasferite da tempo agli enti territoriali, da un lato, la scarsità delle risorse finanziarie per poter esercitare tali competenze e, dunque, garantire i diritti, dall'altro. E, sullo sfondo di questo scenario, è possibile individuare la volontà degli Stati, in particolar modo degli esecutivi nazionali, di riaccentrare competenze in materia di bilancio, indebitamento, coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario.

Tuttavia, questa volontà, dettata dalla necessità statale di presentare 'conti in regola' in sede europea, il più delle volte non ha tenuto conto del legame ormai strettissimo che esiste tra la garanzia di taluni diritti e l'azione degli enti territoriali secondo l'applicazione pratica, tra l'altro, di quel principio di derivazione europea conosciuto come principio di sussidiarietà e previsto da molte Costituzioni nazionali.

Come anticipato, il meccanismo illustrato ha riguardato, seppur con intensità differente, alcuni Stati membri all'interno dei quali esistono forme di decentramento territoriale più o meno evolute. Dall'Italia alla Spagna, passando per la Germania, fino ad arrivare a realtà regionali come quella francese o federali come quella belga. Tuttavia, come facilmente intuibile,

anche sotto il profilo della garanzia del pluralismo territoriale, maggiori problematiche si sono presentate negli Stati decentrati più colpiti dalla crisi economica: Italia e Spagna *in primis*. Il decentramento territoriale, di conseguenza, costituisce il parametro relativo alla comparazione, con particolare riguardo a due Paesi, l'Italia e la Spagna, che in quegli anni hanno conosciuto un percorso comune costituito dalla approvazione di nuovi sistemi di finanziamento delle entità territoriali⁹, dalla incidenza sui territori delle misure adottate dal governo centrale in risposta alla crisi economica e finanziaria, così come dalla introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio¹⁰.

Così, se ci spostiamo verso i due casi oggetto della comparazione, l'Italia e la Spagna, notiamo che la necessità di riscrivere i sistemi perequativi si ritrova tanto nella riforma del sistema di finanziamento spagnolo delle CCAA di regime comune del 2009 quanto nella legge n.42/2009 sul federalismo fiscale italiano. Infatti, queste due riforme erano state scritte principalmente per modificare i sistemi di perequazione e, soprattutto in Italia, per incentivare la responsabilità dei soggetti istituzionali decentrati e costruire processi di corresponsabilità fiscale¹¹.

Il dibattito sulla necessità di riscrivere i sistemi perequativi e ripensare la solidarietà fiscale, come abbiamo indicato, va a intensificarsi durante la crisi economica e incide sull'acuirsi di alcune tensioni territoriali, prima tra tutte quella tra lo Stato spagnolo e la Comunità autonoma catalana. Ma anche in Italia, come vedremo più avanti, la richiesta da parte di alcune regioni di attuazione della autonomia differenziata prevista dell'art. 116.3 della Costituzione (cd 'regionalismo differenziato') ha polarizzato le posizioni in campo nel nostro Paese con riferimento proprio alla possibilità dei territori di trattenere le risorse prodotte¹².

In Spagna, al momento dello scoppio della pandemia, il sistema di finanziamento in vigore è ancora quello del 2009 il quale, a causa della crisi economica e finanziaria, non era stato sottoposto alla consueta modifica quinquennale (prevista per il 2014) e, inoltre, il Consejo de Política fiscal y financiera (CPFF) già da tempo aveva smesso di operare quale organo

⁹ Ci riferiamo al *Modelo de financiación de las CCAA de régimen común de 2009* e alla l. n. 42/2009 recante "Delega al Gobierno in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

¹⁰ F. Palermo, S. Parolari, A. Valdesalici (a cura di), *Costituzioni finanziarie e riforme: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2020. Sulla comparazione tra i sistemi di finanziamento italiano e spagnolo cfr., inoltre, F. E. Grisostolo, *Stato regionale e finanzia pubblico multilivello. Una comparazione fra Italia e Spagna*, Milano, 2020.

¹¹ G. Massa Gallerano, *Autonomia finanziaria e solidarietà. Una comparazione tra Spagna e Italia*, Napoli, 2021.

¹² Sulle opportunità e i rischi connessi alla attuazione del regionalismo asimmetrico cfr. A. M. Russo, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *2 Le Istituzioni del federalismo* (2018), 365 ss.

multilaterale per l'assunzione di decisioni condivise¹³.

Se si guarda prima alla crisi economica e finanziarie e poi alla pandemia, può certamente argomentarsi che le CCAA hanno affrontato anni difficili tanto da un punto di vista finanziario quanto dal punto di vista della gestione delle responsabilità in materia di servizi pubblici fondamentali. Da un lato, le CCAA hanno dovuto attuare notevoli riduzioni di spesa mentre la domanda di servizi cresceva in maniera esponenziale (soprattutto negli ultimi anni di pandemia). Dall'altro lato, non avendo potuto mantenere (il più delle volte) livelli 'adeguati' nella prestazione di tali servizi, le CCAA hanno dovuto affrontare importanti tensioni sociali, come conseguenza della delusione relativa alle aspettative di un miglioramento in quelle importanti materie correlate all'eguaglianza di opportunità.

Questa situazione risulta inequivocabilmente collegata alla insufficienza delle risorse (per garantire le competenze autonome) che il sistema di finanziamento ha fornito nei 10 anni successivi alla approvazione del sistema di finanziamento del 2009, nonché alla "esistenza di un disequilibrio verticale nella suddivisione delle risorse pubbliche a favore dello Stato"¹⁴.

In Spagna, sul tavolo della discussione politica, territoriale e nazionale, una questione di assoluta importanza riguarda ancora oggi quale debba essere il livello di equità desiderato tra i governi regionali. Difatti, una delle questioni centrali che dovrà affrontarsi al momento di approvare il nuovo sistema di finanziamento delle CCAA sarà, certamente, quella relativa al tipo di *nivelación* da applicare, ossia una *nivelación parcial*, come quella auspicata dalla Comunità catalana all'interno dell'art. 206.5 dello Statuto di autonomia, o una *nivelación total* che preveda il massimo della equità applicabile¹⁵. Ciò in quanto il modello di finanziamento del 2009 non

¹³ A tal riguardo, si ricorda che la Comunità catalana, successivamente alla proclamazione di indipendenza del 2017, si è rifiutata in più occasioni di prendere parte alle riunioni del CPFF, ribadendo che la questione del finanziamento va affrontata in sede bilaterale. Tanto basta ad indicare la posizione di questa Comunità rispetto alla possibilità di collaborare, all'interno del CPFF, per il raggiungimento di un nuovo accordo sul sistema di finanziamento delle CCAA di regime comune.

¹⁴ M. Gómez De La Torre Del Arco, *Hacia un nuevo sistema de financiación autonómica. ¿Qué nos queda?*, in *LI Anuario Jurídico y Económico Escorialense* (2018), 367. Inoltre, J.J. Rubio Guerrero, S. Álvarez García, *Modelo de financiación autonómica 2009. El fracaso de una reforma política*, in *177 Papeles Faes* (2015), 10.

Si ricorda che lo Stato centrale aveva previsto un ammontare di risorse aggiuntive da integrare al sistema di finanziamento delle CCAA del 2009 di circa 11.5 milioni di euro, tramite l'applicazione dei nuovi Fondi di solidarietà e tramite ulteriori risorse come quelle previste per l'attuazione, mai avvenuta, della *Ley de Dependencia*. Risorse che, nella pratica, sono state di gran lunga inferiori.

¹⁵ A tal riguardo si ricorda che il sistema di finanziamento del 2009 introduceva una forma di 'perequazione parziale' tramite il Fondo di Garanzia dei Servizi Pubblici Fondamentali (FGSPF), che veniva però corretta attraverso la garanzia dello *status quo* in ogni CCAA mediante la previsione di una perequazione totale da parte dello Stato attraverso il Fondo di

è riuscito a raggiungere gli obiettivi che si proponeva, non avendo garantito né la sufficienza delle risorse necessarie per garantire l'esercizio delle competenze delle CCAA né l'attuazione del *principio de ordinalidad* previsto dallo Statuto di autonomia catalano¹⁶.

Il caso catalano, in particolare, risulta emblematico ai fini del discorso che qui si sta conducendo. In Spagna, difatti, la crisi economica ha contribuito a riaccendere la tensione esistente tra lo Stato e la Comunità autonoma catalana, sfociata nella dichiarazione di indipendenza all'indomani del referendum tenutosi il primo ottobre del 2017 da parte di tale Comunità. Tale tensione, tuttavia, può essere ricollegata (in parte) al *malestar* di questo territorio per il sistema di finanziamento autonomico e, in particolare, per il sistema di redistribuzione delle risorse contenuto al suo interno. In estrema sintesi, la Comunità catalana, che aspira all'ottenimento di un modello di finanziamento (speciale) assimilabile a quello presente nel *País Vasco* e nella *Navarra*, contesta il cd meccanismo perequativo della *sobre-nivelación* secondo il quale, una volta ridistribuite le risorse tra le varie CCAA, la Cataluña ottiene un rapporto negativo fra il reddito familiare disponibile e il prodotto interno lordo¹⁷.

In Spagna, recentemente, sono stati prodotti dei documenti che propongono delle soluzioni per la riforma del sistema di finanziamento autonomico¹⁸. Tuttavia, è stato impossibile arrivare ad un (nuovo) Accordo di carattere politico per la riforma del sistema di finanziamento, soprattutto a causa della forte instabilità politica che ha caratterizzato il Paese negli ultimi anni.

Infatti, come sostenuto in dottrina, “el principal escollo para la refroma del SFA es de naturaleza política. En efecto, mientras que a nivel técnico existe un amplio acuerdo sobre cuáles son los principales problemas del actual SFA, a saber, ausencia de un criterio de equidad explícito, excesiva complejidad, necesidad de armonización fiscal y mejora de la colaboración vertical en varios terrenos (entregas a cuenta, CPFF, administración tributaria), el ámbito político no ejerce su función: hacer compatibles variados intereses territoriales, legítimos pero no alineados en

Sufficienza Globale (FSG).

¹⁶ Sul ruolo della perequazione nella futura riforma del sistema di finanziamento autonomico, cfr. J.C. Vérguez, *El mecanismo de nivelación en el futuro modelo de financiación autonómica*, in 13 *Quincena fiscal* (2018). Sul *principio de ordinalidad* cfr. E. Girón Reguera, *La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica*, in 80 *Revista Española de Derecho Constitucional* (2007).

¹⁷ Il meccanismo della *sobre – nivelación* consiste in un contributo di tale Comunità alle entrate fiscali dello Stato maggiore rispetto al totale delle risorse ricevute attraverso i meccanismi di perequazione.

¹⁸ *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, 2017. Reperibile su: www.hacienda.gob.es.

principio con el interés general”¹⁹.

Passando al caso italiano, che verrà trattato anche nel paragrafo successivo, la riforma sul federalismo fiscale, come è noto, è stata quasi totalmente accantonata (subito dopo la sua approvazione) e il legislatore statale non è stato in grado di attuarne i contenuti²⁰. Difatti, come sostenuto in dottrina, “il ‘cantiere del federalismo fiscale’, aperto nel 2009, sembra aver fatto la fine di molti cantieri italiani, aperti con tripudio di fanfare e mai conclusi, lasciati deperire in silenzio”²¹. Solo la recente ‘esplosione’ del tema (non nuovo) dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, ha riaperto l’attenzione per questa materia anche se, come vedremo, le difficoltà in questo ambito sono molteplici.

Volgendo ancora una volta lo sguardo indietro verso gli anni della crisi economica e finanziaria, per poter mettere a fuoco meglio la situazione nella quale si sono trovati gli enti territoriali all’inizio della pandemia, preme ricordare quanto sottolineato in dottrina, ovvero che “in Italia (...) l’incompiuta riforma del Titolo V non è stata in grado di reggere all’urto di una caotica legislazione anti crisi che, elaborata da una sciatta e troppo mutevole classe politica, ha potuto minare l’essenza stessa del principio autonomistico”²².

A tali considerazioni, si aggiunga che dal 2008 al 2013, le risorse dei soli Enti locali sono state ridotte circa del 45% per un totale di circa 33 miliardi di euro, mentre negli anni tra il 2010 e il 2017, la riduzione del Fondo Sanitario è stata di oltre 35 miliardi di euro e il taglio della dotazione del Fondo di solidarietà comunale, per il solo 2015, si è aggirata intorno a 1,2 miliardi di euro.

Di conseguenza, come sottolineato in quegli anni dalla dottrina: “a fronte di un simile scenario di riduzione delle risorse pubbliche, e dunque di limitazione delle prestazioni amministrative erogabili dalle istituzioni statali e territoriali, risulta compromessa la stessa giustiziabilità dei diritti fondamentali sociali, caratterizzandosi – questi ultimi – come situazioni

¹⁹ D. Martínez López, *Las finanzas autonómicas en la pandemia Covid-19. Las disfunciones se multiplican*, cit., 56.

²⁰ Nelle parole della Corte costituzionale, nella sentenza n.188 del 2016: “può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l’ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n.42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito”. Cfr. L. Antonini, *La Corte costituzionale a difesa dell’autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l’equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in 1 *Rivista AIC* (2018), 3. Sulle conseguenze della inattuazione della l. n. 42/2009 (e i relativi effetti negativi sul finanziamento delle prestazioni sanitarie) si veda, inoltre, la sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2017.

²¹ R. Bin, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?* cit., 497.

²² L. Antonini, *La Corte costituzionale a difesa dell’autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l’equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, cit., 2.

giuridiche finanziariamente condizionate (...), e ponendo comunque i giudici costituzionali dei paesi europei (...) di fronte al vincolo oggettivo delle risorse disponibili (...)»²³.

In conclusione, nel momento in cui scoppia la pandemia appare evidente il legame tra quest'ultima e quanto accaduto negli anni precedenti e, difatti, alcuni Stati europei, tra cui l'Italia e la Spagna, hanno subito maggiormente gli effetti della pandemia anche per via degli ingenti tagli alla spesa sociale e sanitaria avvenuti negli anni precedenti²⁴.

La pandemia si è abbattuta sul continente europeo in un contesto di oggettiva difficoltà ed ha messo in evidenza dei processi che erano già in atto, enfatizzando alcuni fenomeni di lungo periodo, come la crisi del pluralismo territoriale, in generale, e quella della autonomia finanziaria in particolare.

Ma cosa è stato necessario fare nell'immediato, ovvero all'inizio della pandemia da Covid-19?

Innanzitutto, si è reso necessario far fronte ai costi immediati causati dalla crisi sanitaria, soprattutto l'aumento della spesa sanitaria, della spesa per l'istruzione e della spesa sociale. Tutte politiche dove territori come le CCAA hanno un ruolo fondamentale²⁵.

Sono state pertanto sperimentate forme di finanziamento straordinario, come il Fondo Spagnolo Covid-19, che hanno intensificato la dipendenza dei territori dai trasferimenti statali e hanno ridotto,

²³ S. Gambino, *Il costituzionalismo di Weimar (fra superamento della tradizione liberale, affermazione della democrazia sociale) e la crisi attuale*, in C. Amirante, S. Gambino (a cura di), *Weimar e la crisi europea. Economia, Costituzione, Politica*, Cosenza, 2013, 16. Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in materia di autonomia finanziaria e fiscale durante gli anni della crisi economica e finanziaria, cfr. A. Carosi A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *4 Rivista AIC* (2017). Relativamente alla posizione della Corte costituzionale italiana sul coordinamento della finanza pubblica negli ultimi anni cfr. L. Antonini, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, cit.

²⁴ A tal riguardo si ricorda che i dati disponibili per il 2011 (ovvero all'apice della crisi economica e finanziaria) mostrano che la minore spesa pubblica in % Pil per la sanità si registra in Grecia, Spagna e Portogallo. In Italia, nello stesso anno, nonostante l'investimento del 7,4% del Pil per la spesa sanitaria, rispetto al 7,0% della Germania, si rileva che la spesa in euro per abitante è pari a 1.913 euro contro i 2.232 tedeschi. Bisogna poi sottolineare che in Italia i livelli di spesa per abitante risultavano (e risultano ancora oggi) molto variabili, a testimonianza sia di condizioni socio-economiche fortemente diversificate tra le diverse parti del territorio nazionale, sia di diversi modelli di gestione del sistema sanitario. In generale, i dati disponibili per quegli anni, e relativi alla spesa pubblica in % Pil per la garanzia di alcuni diritti fondamentali, ci indicano che le politiche di revisione della spesa pubblica, adottate soprattutto nei paesi europei della fascia mediterranea, su impulso della Commissione europea, del Fondo Monetario Intenzionale e della Banca Centrale Europea, hanno leso il dettato costituzionale di riferimento di questi paesi e, in particolare, i principi dello Stato sociale.

²⁵ A tal proposito ricordiamo che la spesa autonoma in sanità e istruzione supera il 90% della spesa totale.

ulteriormente, l'autonomia dal punto di vista finanziario. Infatti, come è noto, la nascita di Fondi straordinari di finanziamento è necessaria in momenti di grande difficoltà ma comporta inevitabilmente la riduzione della stessa autonomia per via del ruolo giocato dalla politica (nazionale) nella definizione dei criteri di riparto delle risorse²⁶.

Le regioni e le CCAA si sono trovate in piena pandemia ad essere maggiormente dipendenti dal Governo centrale, inclusi quei territori “che si sono pretesi migliori, e perciò degni di ‘maggiori competenze’ e che invece hanno dimostrato di aver optato per modelli organizzativi assai poco performativi e di essere guidati da apparati politici e amministrativi decisamente inadeguati”²⁷.

L'autonomia finanziaria è stata in questi ultimi anni fortemente *afectada* dalla crisi economica e dalla crisi pandemica e i problemi relativi alla sua attuazione, tanto in Italia quanto in Spagna, continuano ancora oggi a riguardare la vigenza di sistemi di finanziamento complicati e obsoleti, i criteri adoperati per la redistribuzione delle risorse (per la prestazione dei servizi pubblici fondamentali, come la salute, che richiedono una mole ingente di investimenti da parte dello Stato) e, infine, l'adeguatezza delle sedi preposte per la scelta di tali criteri. Quando, invece, proprio alla luce della pandemia si renderebbe necessario procedere ad una riforma strutturale che migliori il sistema di finanziamento nel lungo periodo.

Diversamente, il futuro appare molto incerto e non sembra che il tema della autonomia finanziaria possa essere affrontato a breve, né in Spagna né in Italia. Continueremo ad avere dei sistemi che funzionano sulla base di modelli vecchi e non aggiornati e che presentano profonde lacune dal punto di vista del funzionamento degli strumenti perequativi. Nonostante ora le risorse siano maggiori rispetto al passato (considerate le risorse del Next Generation EU) non sembra che la piena attuazione della autonomia finanziaria dei territori sia attualmente desiderata a livello politico.

2. Autonomia finanziaria, solidarietà e coesione sociale. Il caso italiano tra differenziazione, LEP e crisi sanitaria

Come abbiamo avuto modo di indicare nel precedente paragrafo, tra le tendenze che potremmo definire comuni ad alcuni Paesi europei caratterizzati dal decentramento territoriali rileva, dunque, una generale tendenza al ri-accentramento delle competenze territoriali.

Le motivazioni di tale fenomeno sono principalmente economiche, ovvero racchiuse nella necessità di contenere la spesa pubblica e di ridurre

²⁶ Colldeforns Montsera, M. A Mones., *Apuntes para una reforma del sistema de financiación autonómica en clave federal*, in 172 *Fundació Rafael Campalans - Papers De La Fundació* (2022).

²⁷ R. Bin, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?* cit., 499.

l'indebitamento anche a costo di derogare al principio costituzionale dell'autonomia. La razionalizzazione della spesa e la progressiva diminuzione delle risorse finanziarie degli enti territoriali hanno condotto, come già indicato, ad un ridimensionamento del *welfare* territoriale europeo, provocando una intensificazione delle diseguaglianze sociali soprattutto in quegli Stati caratterizzati da forme accentuate di polarizzazione economica e sociale.

È all'interno di questo recente scenario che si inserisce la complessa vicenda delle relazioni tra gli enti territoriali e lo Stato. Quest'ultimo tende a riaccentrare competenze (finanziarie *in primis*) sia per ridurre quella che considera una spesa pubblica territoriale eccessiva e il più delle volte di tipo clientelare, sia per rispondere agli obblighi europei di controllo del *deficit*. E, infine, per far fronte agli effetti della pandemia da Covid-19.

Una simile impostazione, tuttavia, non tiene conto del fatto che la spesa territoriale serve, nella pratica, ad assolvere a quei compiti devoluti dallo Stato e relativi alla garanzia del pluralismo territoriale e dei diritti.

Inoltre, come sottolineato in dottrina durante la crisi economica e finanziaria: “le misure di tipo istituzionale, in questo contesto, vengono assunte, non per ubbidire ad un riordino dei livelli di governo, ma in vista di effetti di tipo finanziario, in questo modo subordinando gli aspetti costituzionali dell'autonomia alle necessità contingenti, le quali (...) sono assunte come permanenti. Infatti, il dato che emerge dalla normativa statale adottata per fronteggiare la crisi è che dalla crisi sembra non potersi uscire, almeno nel medio periodo, per cui non resta che effettuare una politica di bilancio estremamente rigorosa, anche a discapito dei principi costituzionali, come l'autonomia e la democrazia, e dei diritti la cui tutela è costituzionalmente prevista, come la salute”²⁸.

Per tali ragioni, relative alla tutela costituzionale dei diritti, il decentramento territoriale si presenta come un processo (politico e istituzionale) incessante. Incessante perché il pluralismo territoriale è uno dei principi fondamentali dei sistemi costituzionali decentrati regionali e federali²⁹.

Per dirlo con le parole della Corte costituzionale italiana: “il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale”³⁰.

²⁸ S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *issifa.cnr.it* (2012), p. 13.

²⁹ Cfr. F. Balaguer Callejón, *Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica*, in S. Gambino (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014, pp. 110-111.

³⁰ Corte Cost., sentenza n.151 del 2012.

Naturalmente, risulta innegabile (ancora oggi) la necessità di una maggiore chiarezza sulle responsabilità dei soggetti istituzionali decentrati, così come quella di costruire e sviluppare, in alcuni territori, processi di corresponsabilità fiscale. Tali necessità, tuttavia, dovrebbero essere accompagnate da una profonda riflessione sugli effetti causati dai provvedimenti di revisione e di restringimento della spesa pubblica (statale e territoriale), nonché sulla centralità del principio della solidarietà, così da permettere agli enti territoriali di esplicitare la loro autonomia politica e, agli Stati europei, di preservare la coesione sociale interna³¹. Tutto ciò anche alla luce degli attuali scenari relativi alla pandemia causata dal Covid-19 e all'attuazione, in Italia, dell'autonomia differenziata ex art. 116.3 Cost.³².

In Italia, l'inattuazione della l. n. 42 del 2009 e dei relativi decreti, in particolar modo del d.lgs. n. 68 del 2011 recante 'Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario', ha evidenziato il fallimento del modello di federalismo fiscale.

Tra gli esempi di tale fallimento è possibile ricordare, in particolare, l'assenza di una concreta determinazione dei fondi perequativi (regionali e locali), delle modalità di alimentazione di tali fondi, del loro funzionamento e del loro riparto, così come un utilizzo limitato dei costi standard. Ma, soprattutto, la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) a garanzia dei diritti civili e sociali anche al fine di dare attuazione a una allocazione delle risorse adeguata all'esercizio delle funzioni fondamentali e alla distribuzione dei flussi perequativi. Mancano, infatti, un necessario ampliamento dei livelli essenziali di assistenza, la definizione dei LEP in materia di prestazioni sociali e in materia di politiche del lavoro, per come previsto dal d.lgs. n. 150 del 2015, e in materia di istruzione e formazione³³.

Sulla urgenza di tale definizione, è intervenuta più volte la Corte costituzionale ribadendo "l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"³⁴. Ciò al fine di garantire

³¹ Cfr. G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in 3 *rivistaaic.it* (2019).

³² Cfr. F. Gallo, *Quali interventi post pandemia attuare in materia fiscale e di riparto di competenze fra Stato e Regioni?* in 8 *astrid-online.it*, (2020). G. Cavaggion, *Riflessioni sul principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economica-sanitaria*, cit.

³³ Cfr. L. Antonini, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in 2 *rivistaaic.it* (2017). Di recente, M. Belletti, *La razionalizzazione del sistema finanziario multilivello funzionale alla tutela dei diritti sociali. Ragionando sulla attuazione del "federalismo fiscale"*, in 4 *federalismi.it* (2022).

³⁴ Sentenza della Corte Costituzionale n. 65 del 2016. Più di recente, nella sentenza n.220 del 2021, la Corte costituzionale rinnova il proprio monito nei confronti del legislatore sostenendo che: "La non fondatezza della questione peraltro non esime questa Corte dal

l'eguaglianza sostanziale prevista dall'art. 3 comma 2 della Costituzione, vale a dire "una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti a tutti i soggetti a prescindere dal luogo di residenza, che nessun incremento dell'autonomia territoriale potrebbe certamente mettere in discussione"³⁵.

In questo contesto di riferimento, caratterizzato dalla inattuazione, per i motivi fin'ora indicati, dei contenuti della legge n. 42 del 2009 e, dunque, dell'art. 119 Cost., si inserisce la recente (ma non nuova) questione relativa alla attuazione del regionalismo differenziato, previsto dal terzo comma dell'art. 116 Cost. In particolare, con riferimento all'oggetto della nostra riflessione, le maggiori problematicità possono riscontrarsi nel legame tra l'attuazione del regionalismo differenziato, la finanza delle Regioni a Statuto ordinario e il dovere di solidarietà. Ossia, il legame tra l'art. 116. comma III e l'art. 119 Cost³⁶.

Con riferimento al trasferimento di alcune competenze non esclusivamente di natura organizzativa, ma che implicano la necessità di una rilevante mole di risorse come l'istruzione, ciò che rileva è l'invarianza della perequazione interregionale al fine di evitarne il possibile indebolimento. L'attuazione del regionalismo differenziato, difatti, comporta la necessità di non alterazione del sistema di perequazione interregionale nella determinazione e attribuzione delle risorse finanziarie necessarie per assolvere le nuove competenze acquisite dalle Regioni che hanno fatto richiesta di maggiore autonomia.

valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018). [...] In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali".

³⁵ L. Chieffi, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in 1 *Nomos. Le attualità del diritto* (2020), 25. L'autore riporta le parole pronunciate dal Giudice costituzionale nella sentenza n. 10 del 2010.

³⁶ Cfr. M. Benvenuti, *La dimensione finanziaria*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trento 18-19 settembre 2020, Napoli, pp. 137- 154; AA.VV., *Regionalismo differenziato, un percorso difficile. Atti del Convegno «Regionalismo differenziato: opportunità e criticità»*, Milano, 8 ottobre 2019, Centro Studi sul Federalismo; C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 17, 2020; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in 4 *rivistaaic.it* (2019); A. Petretto, *Federalismo differenziato e finanza delle Regioni a Statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in 13 *astrid-online.it* (2019); A. Zanardi, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in 14 *astrid-online.it* (2019); G. Maciotta, *Federalismo differenziati e federalismo fiscale*, in 15 *astrid-online.it* (2017); F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in 10 *federalismi.it* (2018).

La questione risulta di difficile soluzione proprio per la manifesta inattuazione dei contenuti dell'art. 119 Cost. e, come sostenuto in dottrina, uno dei problemi relativi al finanziamento del regionalismo 'asimmetrico' italiano risulta essere la compatibilità tra il sistema di finanziamento differenziato e l'incerto e incompleto sistema perequativo basato sui fabbisogni standard e sulla capacità fiscale. Si tratta di un vero e proprio vuoto esistente nell'ordinario sistema di finanza decentrata per inattuazione della l. n. 42 del 2009³⁷.

La compatibilità tra il sistema di finanziamento differenziato e il sistema di perequazione risulta necessaria per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Dunque, una volta individuati i criteri di attribuzione delle risorse necessarie per esercitare le ulteriori competenze, tali criteri potranno essere applicati "solo ove sussista la garanzia che gli apparati centrali abbiano la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni, allo svolgimento delle funzioni unitarie e alla perequazione verticale tra le diverse aree del paese"³⁸.

Le modalità attraverso le quali raggiungere tale compatibilità, come è noto, non risultano ancora completamente definite. Tuttavia, ci sembra di poter indicare l'impossibilità di un eccessivo aumento della compartecipazione territoriale da parte delle Regioni richiedenti maggiore autonomia, ovvero la pretesa di trattenere sul territorio la quasi totalità del reddito prodotto, sottraendosi al dovere costituzionale della solidarietà. A tal riguardo, basti ricordare che il Giudice costituzionale, intervenendo sulla legge regionale veneta n.15 del 2014 nella quale si prevedeva il trattenimento sul territorio l'80% dei tributi raccolti, respinse tale pretesa³⁹. Come sottolineato in dottrina, "le motivazioni che rendevano non percorribile una richiesta di questo genere, erano individuate nella possibile deroga, giudicata irragionevole, al principio di solidarietà, da cui sarebbe derivato un grave pregiudizio per lo stesso onere contributivo, ricadente in capo a ciascun individuo, che, a norma dell'art. 53, 1° e 2° co. Cost., dovrà essere adempiuto in ragione della sua capacità contributiva e nel pieno

³⁷ Cfr. F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit.

³⁸ *Ibidem*, 8. L'autore riprende le parole di B. Caravita, *Autonomia, la via corretta è replicare il modello sanità in altre materie*, *Il Sole 24 Ore* del 26 ottobre 2017.

³⁹ Sentenza della Corte Costituzionale n.118 del 2015. Si ricorda che la Regione Veneto, nonostante tale pronuncia del Giudice costituzionale, nella Deliberazione del Consiglio regionale n. 155 del 15 novembre 2017, recante «Proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento nazionale, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», d'iniziativa della Giunta Regionale, richiedeva l'attribuzione dei 9/10 dei gettiti dei principali tributi erariali (IRPEF, IVA, IRES), per allinearsi, a suo dire, al modello delle Regioni a Statuto speciale.

rispetto dei criteri di progressività del prelievo fiscale”⁴⁰.

Con riferimento alla compatibilità tra il sistema di finanziamento differenziato e il sistema di perequazione, un'altra questione controversa, infine, risulta essere quella relativa al calcolo dei fabbisogni standard delle Regioni richiedenti maggiore autonomia, che dovranno sostituire il criterio della spesa storica⁴¹. Tale calcolo dovrebbe tenere conto, oltre che della popolazione residente, anche del gettito dei tributi maturati su quel territorio. Dunque, le Regioni interessate vedrebbero aumentare i propri fabbisogni in rapporto alla ricchezza prodotta.

La definizione dei fabbisogni standard si presenta, pertanto, come una delle maggiori criticità in riferimento alla redistribuzione delle risorse in quanto il gettito fiscale raccolto sul territorio “non è stato sinora mai considerato nei complessi calcoli per i fabbisogni standard previsti dalla legislazione sul federalismo fiscale, i quali sono risultati collegati sempre e solo alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio demografici della popolazione”⁴². Si rischia così di attribuire alla condizione economica dei cittadini la capacità di influire, in senso inverso rispetto a quello indicato dall'eguaglianza sostanziale, sui loro diritti, e in particolare sui più costosi⁴³.

In definitiva, ci sembra di poter affermare che la legittima richiesta delle Regioni di dotarsi dello strumento previsto dall'art. 116.3 Cost. per rispondere efficacemente alle necessità del territorio, non sembra possa esplicarsi tramite i criteri sopraindicati. Ciò che dovrebbe prodursi, anche al fine del superamento del cosiddetto regionalismo dell'uniformità, che ha caratterizzato il regionalismo italiano sin dalla sua nascita, è un equilibrio tra la differenziazione e la cooperazione. In caso contrario il rischio che si corre è quello di indebolire, ulteriormente, le “realità regionali nel loro complesso, fino a arrivare a compromettere l'intensità dell'unione statale e far dimenticare che il principio autonomistico deve essere promotore di integrazione sociale, non di separazione”⁴⁴.

Per raggiungere l'equilibrio tra la differenziazione e la cooperazione risulta centrale il ruolo della solidarietà e, dunque, del sistema perequativo in un contesto dove l'autonomia finanziaria, ancor prima di trovar piena attuazione, ha generato profonde diseguaglianze nel godimento dei diritti a seconda del ruolo di residenza. In una prospettiva futura, che tenga conto anche delle ultime vicende legate alla pandemia da Corona virus, “l'opportunità offerta dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost. di consentire

⁴⁰ L. Chieffi, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, cit., 31.

⁴¹ Accordi preliminari del 20 febbraio 2018 tra il Governo e le tre Regioni interessate (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna).

⁴² G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*. Roma-Bari, 2019, p. 27.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., 8-9.

l'ulteriore trasferimento di funzioni", non può "andare disgiunta dalla necessità di assicurare, in ogni parte del territorio nazionale, l'erogazione dei servizi in grado di soddisfare i bisogni primari delle comunità locali, anche per provvedere, in modo adeguato, agli stati di crisi sanitaria determinati da improvvise diffusioni epidemiche"⁴⁵.

Ciò a cui bisognerebbe tendere, dunque, è un ragionevole equilibrio tra autonomia, solidarietà e garanzia dei diritti attraverso l'urgente definizione dei LEP da garantire a tutti e comunque indipendentemente dal luogo di residenza, nonché attraverso una politica di promozione della coesione sociale che tenda a rivitalizzare l'autonomia territoriale dopo le crisi (economica e sanitaria) alle quali è stata, ed è tuttora, duramente sottoposta.

Relativamente alla crisi sanitaria, la stessa si è di fatto tramutata in una nuova (e forse peggiore) crisi economica a causa del lungo periodo di *lockdown* e, quindi, della mancanza di liquidità da parte del sistema produttivo bloccato per diversi mesi a causa della pandemia (si pensi, ad esempio, alla diminuzione degli occupati in Italia tra febbraio 2020 e febbraio 2021 che, secondo l'Istat, è stata di 945 mila unità).

All'interno dello scenario descritto, un segnale molto importante e che è apparso andare nella direzione di una 'riscoperta' della solidarietà come valore comune europeo, è giunto dagli interventi economici approvati durante l'estate 2020 e indirizzati a limitare le ripercussioni della pandemia sugli Stati membri. Una 'riscoperta' soprattutto se consideriamo il ruolo che l'UE ha svolto nel periodo della crisi economica e finanziaria, caratterizzato da una chiusura solidaristica, da politiche di austerità e da una richiesta di riorganizzazione in senso restrittivo del *welfare* statale e, di conseguenza, di quello territoriale⁴⁶.

In direzione opposta, difatti, la destinazione delle risorse approvate (*NextGenerationEU*) non risulta simmetrica ma deve procedere in direzione dei paesi maggiormente colpiti dalla pandemia⁴⁷. Dunque, come osservato in dottrina, "ponendosi in questa prospettiva, l'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero agire mossi dalla convinzione che [...] quando si tratta

⁴⁵ L. Chieffi, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, cit., 36.

⁴⁶ L'ammontare complessivo del *NextGenerationEU*, approvato dai Capi di Stato e di Governo, è di 750 miliardi: 390 di contributi a fondo perduto e 360 di prestiti. Dati reperibili su: ispionline.it. Sulla crisi pandemica come occasione di crescita, attraverso lo strumento del NGEU, cfr. A. Morrone, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *4 federalismi.it* (2022).

⁴⁷ Come ricordato dalla Presidentessa della Commissione europea, Ursula von der Leyen: «While the crisis is symmetric, the recovery will not be. Because not only the virus hits but the economic shock too. Some regions will bounce back and others will have a harder time. And therefore, cohesion and convergence will be more important than ever». *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the corona virus pandemic and its consequences*, 16 April 2020, Brussels, disponibile su: www.ec.europa.eu.

di salvare vite umane, non ci può essere spazio per divisioni tra Stati virtuosi e Stati meno virtuosi”⁴⁸.

L'impostazione del nuovo meccanismo di intervento europeo, che prevede un rilevante indebitamento comune per il rilancio della crescita, nonché l'attuazione di un modello solidaristico nei confronti dei paesi più colpiti dalla crisi sanitaria potrebbe, a ben vedere, indicare il *modus operandi* (sul piano territoriale interno) agli Stati caratterizzati dal decentramento e dalla asimmetria. Potrebbe, in definitiva, spiegare che la solidarietà non è un principio astratto ma un valore fondante di alcuni ordinamenti giuridici e che, in tema di autonomia finanziaria, se quest'ultima risulta costituzionalmente prevista, deve costituire un principio cardine per le scelte concernenti la redistribuzione delle risorse tra i territori in modo da garantire i diritti indipendentemente dal luogo di residenza.

Greta Massa Gallerano
Dip.to di Scienze Politiche e Sociali
Università della Calabria
greta.gallerano@unical.it

⁴⁸ F. Battaglia, *Tutela della salute pubblica ed assistenza economica e finanziaria agli Stati membri dell'Unione europea in tempo di emergenza sanitaria*, in *2 Freedom, Security, Justice. European Legal Studies* (2020), 182. Sulla evoluzione della governance economica europea cfr. F. Croci, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020.