



SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE" – 29 SETTEMBRE 2021

I RAPPORTI FINANZIARI FRA STATO E REGIONI:  
SUPREMAZIA O COLLABORAZIONE?\*

CRISTINA EQUIZI\*\*

SOMMARIO: 1. L'autonomia finanziaria. – 1.1. I nuovi criteri di finanziamento: costi e fabbisogni standard. – 1.2. La revisione costituzionale del 2012. Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria. – 2. I rapporti tra Stato e Regioni fra supremazia e collaborazione. – 2.1. L'armonizzazione dei bilanci pubblici tra autonomia e centralità. – 2.2. L'autonomia regionale contabile come tutela della democrazia rappresentativa. – 3. La tutela dei diritti a livello regionale. – 3.1. L'erogazione delle prestazioni tra centro e periferia. La sanità. – 3.2. La giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra diritto alla salute ed esigenze di bilancio. – 3.3. I rapporti tra Stato e Regioni al tempo del Coronavirus. – 4. Conclusioni.

**1. *L'autonomia finanziaria***

L'autonomia finanziaria regionale costituisce un elemento indefettibile in quanto senza la disponibilità di risorse finanziarie l'autonomia stessa non viene in essere. Prima della riforma costituzionale del 2001 veniva privilegiata una lettura centralistica del Titolo V della Costituzione, che portava a chiudere tutti gli spazi di autonomia previsti dall'ex art. 119 cost. La disciplina della finanza contenuta nel nuovo art. 119 cost., lascia invece trasparire tre diverse scelte strategiche: superare la disciplina precedente, fissando chiari limiti all'azione dello Stato e garantendo spazi di manovra sufficientemente determinati alle Regioni; responsabilizzare le Regioni attraverso

---

\* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi dell'Aquila.

l'introduzione del federalismo fiscale ed avvicinare l'autonomia finanziaria degli enti locali a quella delle Regioni.

L'attuazione del c.d. federalismo fiscale<sup>1</sup>, rappresenta una componente decisiva del processo di riforma avviato nel 2001, anche se la legge delega di attuazione n. 42 del 2009<sup>2</sup> è intervenuta solo otto anni dopo. Tuttavia, in questo anno in cui ricorrono i 20 anni dalla riforma costituzionale del 2001, che tra le molte modifiche introdotte ha revisionato anche l'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria, possiamo constatare come, sfortunatamente, per una lunga serie di motivi, l'attuazione di quanto disposto non risulta essere ancora del tutto realizzata.

Di fatto, l'intervento normativo del 2009 ha ulteriormente posticipato l'effettiva attuazione della riforma del federalismo fiscale, limitandosi all'enunciazione di principi generici, demandando la disciplina della materia ad una serie di decreti governativi poco coordinati tra di loro e non ancora del tutto attuati.

Se dopo dodici anni ancora non sono stati varati tutti i decreti legislativi è evidente che qualcosa non ha funzionato. Tra i fattori contingenti che hanno reso difficile il tentativo di cambiamento c'è la congiuntura storica straordinaria nella quale la riforma del federalismo fiscale è caduta, vale a dire quella di una crisi economica epocale che certamente non ha favorito un processo di dimensioni strutturali<sup>3</sup>. Ciò ha condotto, da un lato, a comportamenti del centro non sempre giustificabili e, dall'altro, a rivendicazioni degli enti territoriali colpiti dalle manovre di finanza pubblica. Ma una crisi economico-finanziaria dovrebbe esaltare, e non indebolire, le ragioni del federalismo fiscale che è una riforma che intende rafforzare la responsabilità delle autonomie territoriali nella gestione dei propri bilanci a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra i livelli di governo e tra enti decentrati ispirata a criteri di equità<sup>4</sup>. Un secondo fattore che non ha giocato a favore della riforma è stata la cd. retorica del federalismo, oltre ad una generalizzata cultura degli amministratori locali, più

---

<sup>1</sup> Sul tema vi è ampia dottrina: F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2012, 3 ss.; ID., *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1996; F. PUTZOLU, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali, profili giuridici del federalismo fiscale*, Padova, 1996; D. FAUSTO, F. PICA, (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, 2000; P. GIARDA, *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 2004, 342; L. TOSI, *La fiscalità locale nel disegno di legge sul federalismo*, in *Federalismo fiscale*, 2008, 39; E. DE MITA, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, 2009; L. ANTONINI, *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2009, 23; ID., *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Rivista Federalismi*, 16/2016, 1; L. GORI, *L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini" incrociati. Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo della legge delega*, in *Federalismo fiscale*, Napoli, 1, 2010, 57 ss.; N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente*, in *Federalismi.it*, 2009, 1 ss.; G. C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge delega n. 42 del 2009*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, 1-10; R. BIFULCO, *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, in *nelMerito.com*, 2009; F. POLITI, *Diritto Pubblico*, Torino, 2021, 454.

<sup>2</sup> Legge 5 maggio del 2009 n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

<sup>3</sup> L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 6.

<sup>4</sup> Cfr., F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in *Astrid*, 22 luglio 2010.

favorevole, dopo molti decenni di finanza derivata, ad acquisire maggiore potere di spesa piuttosto che maggiore potere impositivo<sup>5</sup>.

### **1.1. I nuovi criteri di finanziamento: costi e fabbisogni standard**

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge n. 42 del 2009 è incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull’attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale. A tal fine la legge stabilisce in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate di Regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l’assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica<sup>6</sup>. Per le funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza. Ad essi sono associati i *fabbisogni standard* necessari ad assicurare tali prestazioni; le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno invece finanziate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l’ordine delle rispettive capacità fiscali. Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni, si afferma che il normale esercizio di esse dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di Regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo.

La prospettiva adottata dalla riforma assume come presupposto la ricerca della dimensione ottimale del fabbisogno finanziario degli enti territoriali mediante la determinazione quantitativa dei bisogni da soddisfare e dei diritti da garantire in condizioni di efficienza e di efficacia. Si è tentato di individuare il nesso tra costo e fabbisogno standard assumendo questi come strumenti dinamici del coordinamento della finanza pubblica, nel tentativo di contemperare vincoli di bilancio e ragioni dell’autonomia. Il costo *standard* si configura come la determinante quantitativa del fabbisogno finanziario *standard* che, a sua volta, costituisce il parametro fondamentale

---

<sup>5</sup> L. ANTONINI, *L’autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, cit., 7.

<sup>6</sup> Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge distingue le spese che investono in diritti fondamentali di cittadinanza, quali: sanità, assistenza, istruzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l’integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

ai fini dei meccanismi di perequazione, con particolare riferimento alla copertura finanziaria dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali<sup>7</sup>.

Con la legge n. 42 del 2009 si è passati dal criterio della spesa storica, che per anni ha finanziato indistintamente servizi ed inefficienze, a quello dei fabbisogni standard che almeno per definizione vanno a finanziare solo i servizi, identificandone i costi che divengono così il parametro in base al quale rapportare le risorse finanziarie autonome. Costi e fabbisogni standard rappresentano un processo di razionalizzazione della spesa pubblica decisivo per superare la perdurante logica dei tagli lineari operati a Regioni ed enti locali<sup>8</sup>. La sostituzione del criterio della spesa storica con quello del costo standard determina in sé un effetto virtuoso, perché l'inefficienza non viene più finanziata<sup>9</sup>. Il costo associato alla prestazione standard/fabbisogno standard è definito nella legge delega come costo della prestazione standard o fabbisogno obiettivo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni.

Tuttavia, nonostante le importanti previsioni contenute nella legge delega n. 42, l'attuazione del federalismo fiscale ad oggi non risulta essere ancora del tutto attuata, soprattutto in riferimento alle Regioni, tanto che nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>10</sup>, adottato dal nostro paese per finanziare la ripresa post-pandemica, esso viene posto tra le cd. riforme abilitanti da completare entro il 2026.

## **1.2. La revisione costituzionale del 2012. Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria**

Quando si parla di autonomia finanziaria non si può tralasciare il rapporto che essa ha con l'armonizzazione contabile. In particolare, tra autonomia finanziaria e armonizzazione contabile intercorre un delicato equilibrio.

La materia armonizzazione dei bilanci pubblici è stata individuata, in Costituzione, con la riforma del Titolo V del 2001 che l'ha inserita nell'ambito della competenza concorrente, mentre, da quella stessa riforma, l'art. 119 veniva declinato prefigurando una maggiore autonomia di entrata e di spesa. Con la legge costituzionale

---

<sup>7</sup> G. ARACHI, P. LIBERATI, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *I quaderni di italianieuropei*, 1/2009, 233 ss.

<sup>8</sup> L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, cit.

<sup>9</sup> L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul Federalismo fiscale*, in *I quaderni della sussidiarietà*, 2009.

<sup>10</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce all'interno del programma *Next Generation EU* (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica. La principale componente del programma NGEU è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro (312,5 sovvenzioni, i restanti 360 miliardi prestati a tassi agevolati).

del 2012, n. 1<sup>11</sup>, che ha introdotto nel nostro ordinamento costituzionale il principio dell'equilibrio di bilancio, è stata poi portata nella competenza esclusiva statale<sup>12</sup>.

Il rapporto tra autonomia finanziaria e armonizzazione era stato travisato dalla riforma del 2001 che, assegnando quest'ultima materia alla competenza concorrente e limitando ai soli principi fondamentali il ruolo uniformatore dello Stato, aveva generato il dilagare dei cd. dialetti contabili, creando così un anomalo federalismo contabile che impediva quella confrontabilità delle politiche che costituisce, invece, la ragione stessa del federalismo fiscale. In questo contesto il sistema di contabilità pubblica non era in grado di svolgere correttamente la funzione conoscitiva sua propria, in quanto consentiva l'adozione di sistemi contabili diversi, di schemi di bilancio differenti, di principi contabili non uniformi. È stata quindi molto indovinata la scelta compiuta con la legge costituzionale n. 1 del 2012 di riportare la materia dell'armonizzazione contabile nell'ambito della competenza esclusiva statale, permettendo così uno svolgimento dell'autonomia territoriale armonico ai principi del federalismo fiscale che si fondano essenzialmente sull'autonomia di entrata e di spesa ma non sulla confusione contabile<sup>13</sup>.

Il processo di armonizzazione si colloca nell'ambito delle riforme della contabilità pubblica che hanno preso le mosse dalla legge delega n. 42 del 2009 e che hanno trovato sviluppo nella legge di contabilità n. 196 dello stesso anno<sup>14</sup>. L'armonizzazione dei sistemi contabili è rivolta a consolidare i conti pubblici e ad aumentare la trasparenza attraverso l'affermazione di un linguaggio comune che li renda omogenei e confrontabili.

La legge costituzionale n. 1 del 2012, oltre all'introduzione dell'equilibrio di bilancio, contiene alcuni elementi che hanno assunto i connotati di una vera e propria contro-riforma dell'autonomia regionale e locale rispetto al testo costituzionale riformato nel 2001, in particolare sotto il profilo dell'autonomia finanziaria. È con questa legge che sono stati introdotti una serie di nuovi e stringenti limiti nei confronti delle autonomie. In riferimento all'art. 119 cost., la legge cost. ha declinato il principio dell'equilibrio di bilancio nella disciplina relativa alla finanza delle Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. La riforma è posta, quindi, a presidio della salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica in attuazione dei principi di coordinamento finanziario contenuti nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. e costituisce, in tale ottica, un fondamentale snodo del processo di rafforzamento dei

---

<sup>11</sup> Sulla riforma della legge costituzionale n. 1 del 2012 la dottrina è innumerevole. A titolo esemplificativo si vedano: F. BILANCIA, *Note critiche sul cd. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del cd. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2012; D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4/2012; M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Rivista amministrazione in cammino*, 5 maggio 2012; P. SANTORO, *La costituzionalizzazione eteronoma del pareggio di bilancio*, in *Giustamm.it*, 2012.

<sup>12</sup> L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2017.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> L. 31 dicembre del 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

controlli, al fine di garantire il consolidamento delle finanze pubbliche, soprattutto sotto la spinta dei vincoli europei<sup>15</sup>. In questo ambito bisogna sottolineare come gli obblighi comunitari, che hanno come responsabile di ultima istanza lo Stato, vengono espressamente qualificati dalla Costituzione come fonte di possibili limiti all'autonomia finanziaria che il legislatore può imporre agli enti territoriali, i quali sono espressamente chiamati a concorrere al rispetto dei medesimi vincoli comunitari e dunque degli obiettivi economico-finanziari, anche in termini di saldo individuale o di comparto che il legislatore statale riterrà, a tal fine, di imporre.

La nuova regola contabile dell'equilibrio di bilancio - declinata in termini di equilibrio di bilancio, definendola in termini di saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali -, è stata introdotta dalla legge n. 243 del 2012<sup>16</sup> che ha dettato le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico, dando così attuazione, con riferimento agli enti territoriali, a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. Quest'ultima, riformulando l'articolo 81 della Costituzione ha introdotto il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato, al netto degli effetti del ciclo economico e salvo eventi eccezionali, correlandolo ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

## **2. I rapporti tra Stato e Regioni fra supremazia e collaborazione**

La riforma costituzionale del 2001 sembrava aver completato il quadro delle autonomie delineando un modello «*imperniato sull'autosufficienza finanziaria e sull'autonomia di entrata e di spesa di tutti gli enti di governo*»<sup>17</sup> ed attuando un «*passaggio da un automatismo derivato di tipo gerarchico e piramidale ad uno relazionale*»<sup>18</sup>. L'obiettivo finale del federalismo era quello di contribuire a rendere stabili i conti pubblici, per poter definire *ex novo* i concetti di autonomia dei territori ed uguaglianza tra i cittadini<sup>19</sup>. Il fallimento è stato sicuramente determinato dal ritardo con cui si è agito, senza tralasciare il fatto che nel 2009 siamo stati "colpiti" da una profonda crisi dei mercati mondiali. Ma a minare il federalismo sono stati anche gli

---

<sup>15</sup> G. RIVOCCHI, *L'armonizzazione dei bilanci pubblici degli Enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 3-4/2016, 556 ss.

<sup>16</sup> L. 24 dicembre 2012, n. 243, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione*. In particolare, la nuova regola è andata a sostituire il patto di stabilità interno che dal 1999 al 2016 ha costituito lo strumento con il quale sono stati stabiliti gli obiettivi ed i vincoli della gestione finanziaria di Regioni ed enti locali, ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

<sup>17</sup> D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 416.

<sup>18</sup> G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 5/2003, 710.

<sup>19</sup> M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio. (a proposito della sentenza n. 184/2016)*, in *Federalismi.it*, 22 marzo 2017.

stessi attori istituzionali che avevano, ognuno per la propria parte, la responsabilità per l'attuazione, andando a generare il dilagante avvento dei cd. dialetti contabili<sup>20</sup>.

Con la riforma del 2012 sono stati dettati criteri più stringenti che hanno condotto verso una «totale centralizzazione di politiche e determinazioni generata dall'azione di contenimento della crisi», i cui effetti hanno riportato nelle mani dello Stato la fetta più significativa dei processi decisionali riguardanti le autonomie locali.

Il bilancio esprime le scelte politiche che riguardano le modalità di reperimento delle risorse pubbliche, il loro impiego e la loro riallocazione. Esso rappresenta dunque la democraticità delle scelte e per questo è necessario che «le rappresentanze del popolo siano poste a conoscenza e partecipino alla gestione dei beni collettivi e all'esercizio del potere di delibera delle spese pubbliche»<sup>21</sup>. Le scelte contabili producono inevitabilmente effetti sulla collettività amministrata ed è per questo motivo che studiandole è possibile rilevare la chiave del funzionamento della democrazia<sup>22</sup>. Il restringimento dell'autonomia di bilancio delle Regioni produce il rischio di un effetto negativo anche «sull'autonomia come fatto di democrazia, ossia come autogoverno delle comunità territoriali con organi direttamente rappresentativi che rispondano alle comunità stesse, garantendo comunque il pluralismo»<sup>23</sup>.

Le Regioni continueranno ad avere un senso nel disegno costituzionale, solo laddove, poste nella condizione di avere ancora autonomia politica, vale a dire, la capacità di soddisfare gli interessi della comunità di cui sono ente esponenziale<sup>24</sup>.

### **2.1. L'armonizzazione dei bilanci pubblici tra autonomia e centralità**

L'armonizzazione dei bilanci e l'introduzione di una tassonomia contabile comune a tutti gli enti territoriali - tale da consentire l'omogeneità e la raffrontabilità dei conti - costituisce uno strumento imprescindibile di attuazione dell'autonomia finanziaria nel quadro dei principi di coordinamento, funzionali a garantire inderogabili esigenze unitarie. Con legge n. 42 del 2009 e successivi decreti è emersa la tendenza ad introdurre schemi di bilancio unici per tutti i diversi enti territoriali. Questa tendenza andrebbe però adeguata al principio autonomistico che dovrebbe indurre ad individuare nel bilancio dell'ente territoriale uno strumento, non solo di rappresentazione delle grandezze contabili, ma anche di realizzazione delle politiche pubbliche.

Con lo spostamento dell'armonizzazione nelle competenze esclusive dello Stato, è avvenuta l'ulteriore attrazione a favore di quest'ultimo dei profili di coordinamento della finanza pubblica, poiché la giurisprudenza costituzionale ha costantemente

---

<sup>20</sup> L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 2.

<sup>21</sup> Corte cost., sent. 20 giugno 2016, n. 184.

<sup>22</sup> M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio. (A proposito della sentenza n. 184/2016)*, cit.

<sup>23</sup> G.C. De MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2014, 33.

<sup>24</sup> M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio. (a proposito della sentenza n. 184/2016)*, cit., 6 ss.

interpretato armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica alla stregua del loro stretto nesso funzionale<sup>25</sup>, quasi come un'endiadi<sup>26</sup>, funzionale ad assicurare la raffrontabilità dei bilanci, il consolidamento dei conti pubblici e l'unità economica della Repubblica<sup>27</sup>.

Alla luce del vigente Titolo V, Parte II della Costituzione notiamo come alla piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria, che risulta essere insita nell'assetto delle autonomie, corrisponda l'affermazione di inderogabili istanze unitarie, assumendo il canone del coordinamento della finanza pubblica quale architrave della costituzione finanziaria<sup>28</sup>.

Il coordinamento assume sia una valenza formale in termini di armonizzazione contabile, sia sostanziale in termini finanziari, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di bilancio. La definizione di coerenti politiche fiscali a livello nazionale, diretta a coinvolgere tutti i soggetti del settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, è inscindibilmente connessa con la «disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi»<sup>29</sup>.

La soluzione al cd. "conflitto" tra autonomia riconosciuta dall'art. 5 Cost. agli enti territoriali ed il principio di unità della Repubblica sancito dallo stesso, è stata ricercata nel coordinamento, inteso quale relazione organizzativa riferibile ad una pluralità di «attività di soggetti a cui l'ordinamento riconosce una qualche autonomia individualità, pur disponendone l'armonizzazione»<sup>30</sup>. Infatti, pur presupponendo la persistenza e il mantenimento di una posizione di autonomia dei soggetti che ne sono destinatari, il coordinamento si realizza attraverso la definizione di regole giuridiche nei rapporti intersoggettivi suscettibili di imporre vincoli per la salvaguardia di preminenti valori di unità dell'ordinamento.

La Corte costituzionale ha individuato nella legge generale di coordinamento della finanza pubblica e nell'armonizzazione dei bilanci la preconditione per poter procedere all'attuazione del disegno autonomistico, sottolineando la necessità di estendere i principi di coordinamento all'intero sistema delle autonomie territoriali, al

---

<sup>25</sup> M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 24/2012.

<sup>26</sup> Corte cost., sent. n. 17/2004. Sul punto Cfr., W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, n AA. VV., *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze, 2016, 204.

<sup>27</sup> G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali alla luce della giurisprudenza costituzionale: orientamenti e prospettive*, cit. In particolare, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è stato costantemente interpretato in stretta connessione con l'armonizzazione dei bilanci pubblici rispondendo, in tal modo, all'imprescindibile esigenza di garanzia della raffrontabilità dei conti, al fine di assicurare l'unitarietà del sistema finanziario rispetto alla tutela degli interessi di rilievo nazionale e di quelli posti dal Diritto dell'Unione europea

<sup>28</sup> In questo senso, G. M. SALERNO, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 119 ss.

<sup>29</sup> Corte cost., sent. 6 marzo 2014, n. 39.

<sup>30</sup> V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione dell'economia*, Milano, 1597.



fine di conseguire l'equilibrio unitario della finanza pubblica<sup>31</sup>. La progressiva riduzione degli spazi dell'autonomia regionale contabile ha innescato un acceso contenzioso di fronte alla Corte costituzionale. In realtà la questione risulta essere aperta fin dall'avvio del regionalismo quando la Consulta aveva garantito l'autonomia contabile regionale sulla considerazione che «*il bilancio e la contabilità (...) rappresentano mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatigli*», purché il suo esercizio «*avvenga nel rispetto dei precetti della Costituzione e dello statuto e con l'osservanza dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato*»<sup>32</sup>.

Stante la continua sollecitazione, la Corte costituzionale ha poi ridefinito il punto di equilibrio tra esigenze unitarie (e comunitarie) e istanze autonomistiche, legittimando per lo più i provvedimenti del governo. Questa sorta di «*clausola di supremazia implicita*»<sup>33</sup> ha causato «*il sottodimensionamento delle garanzie di tipo giuridico/costituzionale dirette a tutelare i volumi delle risorse regionali*». Il coordinamento ha mostrato di possedere una forza ascensionale, in grado di piegare a favore dello Stato qualsiasi resistenza dell'autonomia regionale. E se all'inizio la Corte consentiva forme stringenti di coordinamento solo in riferimento all'autonomia di entrata, col tempo si è prodotta un'autentica trasfigurazione giurisprudenziale di quella funzione. In tal modo, alle frequenti esondazioni statali, giustificate dall'emergenza, nelle materie spettanti alle competenze regionali, la giurisprudenza costituzionale ha posto spesso flebili argini, limitandosi a richiamare criteri quali la globalità, temporaneità e non esaustività delle prescrizioni.

Tuttavia, un bilancio privo delle risorse adeguate viola «*il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi*»<sup>34</sup>.

Dunque, se coordinamento e armonizzazione consentono riduzioni della spesa e impongono trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche, non possono spingersi fino alla compressione intollerabile dei servizi sociali, pena la violazione di principi fondamentali come l'uguaglianza sostanziale, la ragionevolezza e il buon andamento della pubblica amministrazione.

È in questo contesto che si inserisce la sentenza n. 184 del 2016 che pone l'obiettivo di salvaguardare sia gli equilibri di bilancio che la tutela dell'autonomia regionale. La novità che introduce è un'accezione nuova del bilancio regionale, potenzialmente estensibile a ogni rendiconto di competenza di un soggetto pubblico

---

<sup>31</sup> G. RIVOCCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali alla luce della giurisprudenza costituzionale: orientamenti e prospettive*, cit., 12.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. 26 giugno 1970, n. 107.

<sup>33</sup> G. G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 7.

<sup>34</sup> Corte cost., sent. n. 10 del 2016. Sulla scia di ciò, si è ribadito che in assenza «*di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento, in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate*».

avente una funzione rappresentativa, con alcune considerazioni che richiamano il legame tra attività contabile e democraticità delle istituzioni<sup>35</sup>.

L’armonizzazione dei bilanci non può esporre a compromissione la garanzia di altri valori costituzionali. La sentenza ricorda che l’armonizzazione dei bilanci pubblici è «finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili». La vera questione è quella di stabilire quale sia il grado di omogeneità dei flussi informativi e, quindi, di uniformità dei documenti di bilancio<sup>36</sup> che riesca ad assicurare le finalità tassative. Tutto questo senza risultare compressivo dei livelli qualitativi dell’autonomia riconosciuta in Costituzione agli enti territoriali. La Corte ritiene che sia sufficiente esigere un livello minimo di omogeneità, riducendo, così, le potenzialità invasive della materia armonizzazione, affermando che «non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all’autonomia costituzionalmente garantita alla Regione»<sup>37</sup>.

Per ottenere questo risultato, in conclusione, la sentenza n. 184 del 2016, arriva ad affermare come «il bilancio è un “bene pubblico”<sup>38</sup> nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»<sup>39</sup>. È stato precisato inoltre che l’armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica, sicché non può non residuare spazio alla contabilità regionale ai fini della realizzazione delle politiche pubbliche. In definitiva, l’armonizzazione dei bilanci costituisce strumento prezioso di controllo democratico dell’ente territoriale poiché, consentendo il confronto tra il programmato e il realizzato, viene a contemperare le esigenze dell’autogoverno con quelle del coordinamento della finanza

---

<sup>35</sup> M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio. (A proposito della sentenza n. 184/2016)*, cit., 16.

<sup>36</sup> Vale a dire il grado di espansione del potere legislativo statale negli ambiti materiali della contabilità delle Regioni e degli enti territoriali in generale;

<sup>37</sup> «In definitiva, può concludersi che il sistema contabile regionale – indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell’ente – non è stato totalmente sottratto ad un’autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie “a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti», Corte cost., sent. n. 279 del 2006. In particolare, «l’autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell’ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati». Con riferimento al principio di equilibrio di bilancio deve essere rilevato che, se è vero che il legislatore costituzionale riserva allo Stato la legge di disciplina del suddetto principio, è altrettanto vero che sono riconducibili al coordinamento della finanza pubblica gli aspetti riferibili alle autonomie territoriali, e, quindi, in particolare, l’attuazione dell’art. 119 Cost., ove, come noto, il suddetto valore costituzionale viene richiamato al primo comma, quale limite all’autonomia finanziaria degli enti territoriali, ed al sesto comma, quale condizione per il ricorso all’indebitamento.

<sup>38</sup> 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 *Rivista AIC*, 1/2018.

<sup>39</sup> In questo stesso senso si veda Corte cost., sent. n. 227 del 2019.

pubblica e del consolidamento dei conti, contribuendo a consentire l'emersione del significato più profondo della nozione di autonomia, indissolubilmente legata a quella di responsabilità.

## **2.2. L'autonomia regionale contabile come tutela della democrazia rappresentativa**

La sentenza n. 184 del 2016 avverte il rischio di un'eccessiva contrazione dell'autonomia regionale, pertanto, individua dei criteri che limitano la esclusività dell'intervento statale, lasciando margini di manovra a favore delle Regioni, affinché possa individuarsi una certa democraticità – vale a dire rappresentatività – delle scelte di bilancio a livello locale. Salvaguardare i margini di autonomia contabile regionale significa, dunque, difendere la natura politica delle Regioni, ossia il loro essere enti dotati di legittimazione democratica. Entra così in scena il tema della democrazia di bilancio<sup>40</sup>. Viene evidenziato che il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo (...) presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività e la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. È solo il rispetto di tali criteri che può giustificare agli occhi della comunità amministrata le politiche realizzate, quelle rinviata o mutate rispetto alla precedente gestione<sup>41</sup>.

La formazione dei bilanci, così pervasiva sulle regole della democrazia, pone il problema di assicurare l'equilibrio tra il risanamento dei conti pubblici e la cd. *accountability* sociale degli attori politici di fronte ai loro rappresentati.

L'effetto recessivo sui diritti sociali che ne deriva spesso dipende proprio dalla limitazione dell'autonomia contabile degli enti di prossimità, che hanno l'onere maggiore nell'elargizione degli strumenti di *welfare*<sup>42</sup>.

È indubbio che l'autonomia politica regionale si misuri anche in base a quella contabile, ossia, in termini più generali, che c'è una coesistenzialità tra principio democratico e autonomia finanziaria. Assicurare alle Regioni una seppur parziale capacità di redazione delle proprie regole di bilancio significa perciò garantirne l'autonomia dell'azione politica.

È importante rafforzare la funzione politica del bilancio regionale, come strumento principale per attivare un circuito virtuoso tra organo politico e comunità amministrata, per cui il primo adotta le scelte di programmazione economica e finanziaria e redige un documento contabile che ha il compito di consentire alla seconda di valutarne le scelte e decidere, nelle forme proprie della democrazia rappresentativa, se approvarle o meno. Se lo Stato si sostituisse integralmente alla Regione nel dettare le norme contabili, verrebbe meno anche in tal modo la democraticità dello strumento

---

<sup>40</sup> M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio. (A proposito della sentenza n. 184/2016)*, cit., 19.

<sup>41</sup> Corte cost., sent. 184/2016, cit.

<sup>42</sup> C. SALZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 12 ss.

di gestione delle risorse pubbliche regionali<sup>43</sup>. Lo sforzo della sentenza n. 184 è stato quello di mantenere, in capo alle Regioni, un margine di autonomia, in grado di continuare a giustificare, dinanzi all'opinione pubblica e soprattutto alla collettività amministrata dall'ente, la legittimazione delle proprie scelte in termini di allocazione delle risorse.

Ma tutto ciò apre un nuovo scenario in quanto pare esserci una terza via tra la supremazia dello Stato e la rivendicazione dell'autonomia contabile da parte delle Regioni, le quali non sempre si sono dimostrate capaci di allinearsi ai migliori parametri di efficienza e di equilibrio.

Questo è il caso della legge della Regione Abruzzo n. 28, del 24 agosto 2018, "Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile – BES" che non ha superato il vaglio di legittimità costituzionale per violazione del principio della necessaria copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost.<sup>44</sup>. Secondo la Consulta il principio della copertura<sup>45</sup> «trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori». Secondo la Corte, l'intera legge «esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano *ictu oculi* consistenti oneri finanziari».

I bilanci pubblici, come principale strumento di governo della collettività, devono essere redatti in modo «da costruire un consenso ragionevole, fondato sullo stato di conoscenza e sulla partecipazione effettiva dei cittadini al processo delle decisioni»<sup>46</sup>. L'irrazionalità messa in luce dalla Regione Abruzzo risiede proprio nel fatto che una

---

<sup>43</sup> M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio. (A proposito della sentenza n. 184/2016)*, cit., 21 ss.

<sup>44</sup> Cfr. A. FONZI, *L'obbligo di copertura finanziaria e l'equilibrio di bilancio. La prevalenza dell'interesse finanziario nelle leggi regionali - proclama*, in *Diritti fondamentali*, 1/2020.

<sup>45</sup> Sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi prima della riforma intervenuta con legge costituzionale n. 1 del 2012 si vedano in dottrina a titolo esemplificativo e non esaustivo: V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 151 ss.; ID., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura" finanziaria delle leggi che importano nuove o maggiori spese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966; A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. PINELLI – T. TREU, *La Costituzione economica: Italia Europa*, Bologna, 2010, 347 ss.; ID., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985; ID., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, 2014, 167; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, in *Rivista Astrid*, 2011; P. DE IOANNA, *Sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e di minore entrata: un'analisi introduttiva*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione: lezioni*, Napoli, 2006, 83-119; ID., *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il Bilancio dello Stato*, Milano, 2000, 217 ss.; ID., *Copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di) *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989, 119 ss.; ID., *L'obbligo di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 2, Milano, 1991, 95-110; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014.

<sup>46</sup> P. DE IOANNA, *Democrazia cognitiva e governance della finanza pubblica*, in *eticaPA*, 90.

legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili. Dunque, la copertura finanziaria è risultata essere priva di quella chiarezza minima richiesta dalla costante giurisprudenza in riferimento all'art. 81 Cost.<sup>47</sup>, impedendo in tal modo agli elettori un controllo democratico sul raffronto tra programmato e realizzato.

### **3. La tutela dei diritti a livello regionale**

L'esigenza della tenuta dei conti pubblici tende a far passare in secondo piano la necessità di tutelare i diritti sociali, soprattutto in tempo di crisi economica<sup>48</sup>. In questo quadro, la Corte costituzionale è stata chiamata ad operare un bilanciamento tra le esigenze di risanamento dei bilanci pubblici e la tutela dei diritti fondamentali. È evidente che la disponibilità di risorse finanziarie condiziona i poteri locali nella realizzazione delle proprie politiche, e proprio perché le politiche regionali sulla base delle loro funzioni e competenze possono conformare determinati diritti, va da sé che le risorse finanziarie condizionano le prestazioni che le Regioni sono in grado di garantire. Le Regioni sulla base della potestà statutaria loro riconosciuta e sulla base delle competenze legislative, loro affidate dall'art. 117 Cost., non hanno una competenza generale sui diritti. Infatti, ad esse è concesso di intervenire solo sugli aspetti organizzativi, relativi a standard strutturali e qualitativi. Si è a lungo discusso circa la definizione del contenuto incompressibile dei diritti, ma da una lettura della giurisprudenza costituzionale<sup>49</sup>, si evince come spetti allo Stato determinare gli standard quantitativi e qualitativi al di sotto dei quali le Regioni non possono scendere nell'esercizio delle loro funzioni, legislative e amministrative, andando in questo modo a garantire un certo livello di omogeneità nel godimento dei diritti sull'intero territorio nazionale.

Sulla base dell'art. 117 Cost., secondo comma, lett. *m*), concernente la materia «*diritti civili e sociali*», riservati alla competenza esclusiva dello Stato, che «*devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*», si può affermare che la tutela dei diritti

---

<sup>47</sup> Corte cost., sent. 30 ottobre 2019, n. 227.

<sup>48</sup> Sul tema, tra gli altri: L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012, M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017; S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015; G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale, Competenze e diritti. Confronti europei*, Milano, 2003.

<sup>49</sup> Cfr. Corte cost., sentt. 121/2010, 207/ 2010; 248/2011; 115/2012 207/2012; 111/2014; 125/2015; 87/2018.

fondamentali assume la funzione di elemento unificante dell'ordinamento<sup>50</sup>. Allo Stato spetta stabilire standard minimi<sup>51</sup> invalicabili per assicurare l'eguaglianza nell'effettivo godimento dei diritti, mentre le Regioni, nelle materie di loro competenza, possono assicurare standard superiori. Una volta individuate come essenziali alcune prestazioni, la politica economica e finanziaria dello Stato e delle Regioni dovrebbe essere proiettata esclusivamente alla loro concreta erogazione, senza mai modificare le prestazioni erogabili in relazione alle risorse disponibili, così da non diminuire in alcun modo la garanzia della tutela dei diritti civili e sociali delle persone.

Con la sentenza n. 275 del 2016, la Corte costituzionale ha affermato a chiare lettere che esiste un nucleo incompressibile di tutela dei diritti che non può essere sacrificato neppure a fronte di stringenti esigenze di bilancio. Tale precisa statuizione, che da tempo orienta le scelte politiche e legislative, è stata la risposta della Corte ad una specifica eccezione della Regione Abruzzo resistente nel giudizio *a quo*, che sosteneva di non essere in grado di garantire il finanziamento del servizio di trasporto degli alunni disabili per via degli stringenti vincoli di bilancio imposti dalle norme statali. La Corte abbracciando un'impostazione diversa ha ritenuto, come già sostenuto da un'autorevole dottrina<sup>52</sup>, che la scarsità delle risorse non può essere sufficiente per giustificare il mancato finanziamento di prestazioni costituzionalmente necessarie.

In altri termini, le scelte e le politiche di bilancio devono essere orientate prioritariamente verso la tutela dei diritti, anche in tempo di crisi. Ciò vuol dire, in sostanza, che le risorse non necessariamente siano di per sé scarse, perché è ben

---

<sup>50</sup> È stato affermato che, nella prospettiva della loro tutela, la Costituzione assegna «*al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto*» (Corte cost. n. 111 del 2014). Si tratta, dunque, «*non tanto di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*» (Corte cost., sent. 207/2012). «*I LEA rappresentano quindi degli "standard minimi"*» (Corte cost., sent. 115/2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, per cui «*la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato*» (Corte cost., sent. 207/2010), «*ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni*» (Corte cost., sent. 200/2009).

<sup>51</sup> Il dibattito scientifico si è concentrato sul significato del termine "essenziali". In particolare, ci si è domandati se i livelli così qualificati siano da considerare minimi, o se invece ad essi possa essere attribuito un senso ulteriore e più pieno, legato al significato etimologico della parola; se, in altri termini, l'espressione indichi le prestazioni più ridotte che siano ammissibili o se invece si riferisca a quelle che costituiscono l'essenza e, dunque, la sostanza del diritto cui si riferiscono. Appare preferibile la lettura dei livelli essenziali come idonei a tratteggiare il nucleo irriducibile del diritto. Cfr. R. BALDUZZI, *Alcune conclusioni: la difficile equivalenza dei sottosistemi sanitari regionali*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione, Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, 151 ss.; Cfr., A. MATTIONI, *La legge quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. BALDONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003.

<sup>52</sup> Si veda in particolare M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, 14.

possibile che tale scarsità sia il riflesso di politiche allocative non del tutto efficienti<sup>53</sup>. Dobbiamo proprio a questa sentenza la specificazione del fatto che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>54</sup>.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è strettamente connessa all'individuazione delle risorse necessarie a finanziarli. Infatti, la fissazione di uno specifico livello deve essere necessariamente corredata della previsione di adeguate risorse finanziarie statali da utilizzare nel caso, comunque eccezionale, in cui le Regioni non fossero in grado di garantirlo con le proprie.

### 3.1. *L'erogazione delle prestazioni tra centro e periferia. La sanità*

A seguito delle analizzate relazioni finanziarie tra Stato e Regioni è possibile esaminare la capacità delle autonomie di realizzare politiche pubbliche e di operare a beneficio dei diritti. È bene partire dal finanziamento delle prestazioni legate alla garanzia del diritto alla salute in quanto, come già sappiamo, è esso che assorbe le maggiori risorse dell'ente Regione ed esprime un particolare modello collaborativo volto a favorire la partecipazione regionale all'individuazione delle prestazioni da erogare e delle relative risorse, con l'effetto di limitare l'incidenza del modello di finanza prevalentemente derivata e del coordinamento finanziario<sup>55</sup>.

Il finanziamento della sanità regionale, infatti, ancora oggi continua ad essere assicurato da quote di finanza derivata e limitatamente compartecipata, perché le risorse provengono, in larghissima parte, dal Fondo sanitario nazionale (a cui spetta anche compensare eventuali minori entrate regionali IRAP) e dalla compartecipazione all'IVA<sup>56</sup>. Peraltro, una quota delle risorse statali è vincolata al conseguimento di determinati obiettivi, tra i quali il miglioramento dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, vincoli che si aggiungono ai finanziamenti di scopo previsti dalle singole

---

<sup>53</sup> A. CAROSI, *Prestazioni di bilancio e diritti sociali*, in *Atti del convegno Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2016, 2.

<sup>54</sup> La Regione si era peraltro difesa invocando il principio di equilibrio del proprio bilancio ex art. 81: l'assistenza al disabile sarebbe stata condizionata dalla sostenibilità economica dei relativi oneri finanziari. Sul tema: A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit.; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali visti da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a caldo della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017.

<sup>55</sup> G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 18.

<sup>56</sup> Le fonti di finanziamento del fabbisogno sanitario sono così sintetizzabili: a) entrate proprie delle aziende sanitarie (ticket e ricavi derivanti dall'attività dei dipendenti); b) IRAP, destinata per il 90 per cento alla spesa sanitaria, e addizionale regionale all'IRPEF, che transitano nei conti di Tesoreria e sono erogate mensilmente alle Regioni: in caso di gettito effettivo inferiore a quello stimato, il differenziale è assicurato dal fondo di garanzia previsto dall'art. 13 del decreto legislativo n. 56 del 2000 a compensazione delle minori entrate; c) contributo statale essenzialmente attraverso la compartecipazione all'IVA; d) contributi delle autonomie speciali, che sono tenute a concorrere in base agli accordi (in quota fissa per la Regione siciliana, per la quale l'aliquota di compartecipazione è fissata dal 2009 nella misura del 49,11 per cento del suo fabbisogno sanitario).

leggi di settore e da misure annualmente contenute nella legge di bilancio, largamente diffuse anche in materia sanitaria<sup>57</sup>.

Le Regioni possono incidere in modo assai limitato soltanto sulle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF (destinate in quota fissa al finanziamento della sanità). Se ciò non è sufficiente a coprire la spesa sanitaria, gli enti sub-statali possono incrementare le modalità di compartecipazione degli assistiti al costo delle prestazioni sanitarie<sup>58</sup>. Dunque, il finanziamento del diritto alla salute è determinato in maniera esogena dal centro.

Al mancato rafforzamento della finanza autonoma<sup>59</sup>, ha fatto in realtà seguito un modello pattizio volto a realizzare la collaborazione tra Stato e Regioni nella determinazione dell'entità del fabbisogno sanitario nazionale, in coerenza con i vincoli di finanza pubblica e con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei LEA. Spesso però le procedure si sono rivelate insufficienti a realizzare l'effettiva garanzia dei diritti a causa della tendenza dello Stato, nei momenti di crisi economica, ad aggirare gli obblighi collaborativi, richiedendo risparmi alle Regioni in sede di manovra annuale, con l'effetto di pregiudicare quella corrispondenza tra risorse e livello di prestazioni da erogare che si era cercato di garantire.

Ad oggi è possibile riscontrare che la storica dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa ha contribuito ad appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo nella gestione del servizio sanitario<sup>60</sup>.

È risaputo che la riforma sul federalismo fiscale, intesa ad affermare un principio autonomistico nella spesa sanitaria e a ritagliare, quindi, alla Regione un ruolo da protagonista, è fondamentalmente imperniata sui costi piuttosto che sugli effettivi bisogni individuali<sup>61</sup>. Ciò ha incontrato numerosi limiti. In primo luogo, si è posto il

---

<sup>57</sup> Oltre ai finanziamenti statali con vincolo di scopo che riguardano particolari terapie (espressamente previsti anche dal decreto legislativo n. 68 del 2011) e agli specifici programmi di spesa per determinate aree geografiche talora disposti sotto forma di risorse aggiuntive ex art. 119, quinto comma, Cost., consentiti anche dalla giurisprudenza costituzionale (cfr., ad esempio, sent. n. 45 del 2008, con riguardo a programmi di diagnosi e terapia nel campo dell'oncologia e delle malattie rare).

<sup>58</sup> Con l'aumento dei c.d. ticket o di misure alternative per raggiungere il riequilibrio finanziario (cfr. art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011).

<sup>59</sup> Deve essere qui ricordato che il decreto legislativo n. 56 del 2000 aveva previsto l'incremento della quota di finanza compartecipata e delle entrate proprie regionali anche al fine di superare i trasferimenti erariali, ma la riforma non ha trovato attuazione a causa degli ingenti disavanzi di alcuni dei servizi regionali, riconducibili, tra l'altro, alla scelta di perpetuare il criterio della spesa storica per il finanziamento delle funzioni.

<sup>60</sup> Cfr., S. CALZOLAIO, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, 23/2014. In realtà, l'introduzione dei costi e dei fabbisogni standard si è risolta in strumento di razionalizzazione della spesa, ma non certo di garanzia dei diritti. I dati degli ultimi anni confermano almeno due nodi critici: il primo risiede nella circostanza che la progressiva riduzione delle risorse, effetto di scelte allocative statali, rischia di compromettere l'esigibilità delle prestazioni sanitarie su cui incide il coordinamento finanziario. In secondo luogo, si manifestano profondi divari tra le aree del territorio nazionale, in quanto le Regioni centro-settentrionali hanno generalmente tenuto sotto controllo il fabbisogno sanitario, accrescendo i livelli di rendimento; quelle meridionali, invece, non sono riuscite a contenere le dinamiche di spesa, senza peraltro garantire determinati standard qualitativi dei servizi. È dunque qui che più si rilevano notevoli differenze nella gestione finanziaria e profonde asimmetrie nella qualità delle prestazioni sanitarie e nella capacità di assicurare l'integrale finanziamento dei LEA.

<sup>61</sup> L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2012, 40.



problema di assicurare risorse proporzionate ai bisogni sanitari espressi dalla popolazione nell'ambito del territorio regionale, garantendo al contempo una gestione «economica» delle risorse stesse<sup>62</sup>. A ciò bisogna aggiungere che la grave difficoltà in cui versano le Regioni fortemente indebitate, che rischia di accentuare ulteriormente la scarsa uniformità nell'erogazione delle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale, imponga la previsione di strumenti perequativi che consentano di dare effettiva attuazione al precetto costituzionale sui LEA di cui all'art. 117, comma 2, lett. m)<sup>63</sup>. Parlando di salute ciò che appare maggiormente problematico non è il diritto dello Stato di esercitare, in un sistema regionalizzato e federalista, un ruolo forte di garanzia dell'unità nazionale, bensì la circostanza che l'unica leva che lo giustifichi e/o legittimi sia quella economica, laddove il dissesto nei bilanci è espressione di un *deficit* di governo e di politiche pubbliche assai risalente nel tempo<sup>64</sup>: una *governance* sbilanciata che si deve riequilibrare affiancando alla prospettiva economico-finanziaria nuove logiche di governo sanitario, più vicine alle attese dei cittadini e degli stessi operatori del SSN<sup>65</sup>.

### **3.2. La giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra diritto alla salute ed esigenze di bilancio**

Il diritto alla salute è sicuramente quello più condizionato dalle risorse finanziarie e tra i diritti sociali è quello che maggiormente è stato decentrato. Se governo e parlamento tagliano il finanziamento al diritto alla salute, sono le Regioni che si trovano costrette nell'alternativa tra introdurre ticket sanitari, aumentare l'addizionale regionale all'IRPEF o ridimensionare i servizi sanitari offerti alla popolazione.

È proprio sul c.d. de-finanziamento che è intervenuta la sentenza n. 169 del 2017 nella quale la Corte costituzionale ha rivolto al legislatore un esplicito monito a «*corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di*

---

<sup>62</sup> S. MIRATE, *La semplificazione come armonizzazione e razionalizzazione della finanza pubblica e dei vincoli di spesa: le prestazioni sanitarie tra pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in C. VIDETTA (a cura di), *Tutela della salute e semplificazione. Una riflessione a più voci*, 2015, 22 ss.

<sup>63</sup> G. DE MAIO, *Federalismo sanitario, crisi economica e perequazione*, cit., 137; M. SICLARI, *Il "federalismo sanitario"* (Appunti preliminari), in *Rivista Astrid*, ottobre 2011, 7-8. In argomento, G. BERNABEI, *Il ruolo della perequazione nel sistema multilivello di finanza locale*, in *Federalismi.it*, 20/2018. Sulla difficoltà di valutare l'eguaglianza in ambito di prestazioni sanitarie, E. GRANAGLIA, *Equità orizzontale in un contesto di federalismo sanitario: implicazioni dalla prospettiva della giustizia distributiva*, in *Politiche sanitarie*, 1/2008, 5 ss. Nel senso che «[i]l rischio più immediato e che penalizzazioni improprie, derivanti dalla nuova normativa, facciano abortire sul nascere i tentativi di riscatto che, in alcune Regioni, storicamente più inefficienti, pure sono stati messi in atto, e con risultati significativi», F. SPANDONARO, *Federalismo ed equità nel Sistema sanitario nazionale*, in A. CICCHETTI (a cura di), *Efficacia ed equità nell'assetto federale del Servizio sanitario nazionale*, 2013, 47, secondo cui occorre riportare l'attenzione sui contenuti equitativi dei sistemi sanitari pubblici, centralisti o federalisti che siano, al fine di sviluppare una reale capacità di governare in modo socialmente giusto i livelli di solidarietà sociale.

<sup>64</sup> A. TANESE, *I sistemi sanitari regionali verso il federalismo. Appunti per una riflessione sull'evoluzione del Ssn*, in A. D'ADAMO (a cura di), *La formazione manageriale. Il motore dello sviluppo in sanità*, 2011, 63 ss.

<sup>65</sup> F. SAIITA, *Autonomie territoriali e governo della sanità*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 813.

*rango primario con un’appropriata istruttoria finanziaria”* e, a questo fine, ha sollecitato l’attuazione del d. lgs. n. 68 del 2011<sup>66</sup>, ed in particolare l’introduzione del meccanismo dei c.d. *costi standard*. Infatti, è solo mediante tale strumento che è possibile definire il fabbisogno finanziario per la copertura dei LEA. La Corte, nel ribadire la centralità del diritto alla salute, ha affermato la contrarietà a Costituzione di disposizioni “*sproporzionatamente riduttive di risorse destinate all’erogazione di prestazioni sociali di carattere primario*” e la necessità di “*una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria*” fra Stato e Regioni negli specifici ambiti tutelati dall’art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

In particolare, le Regioni reclamavano contro l’introduzione di un sistema di tagli lineari alla spesa sanitaria e contro la mancata applicazione dei costi standard. La Corte ha implicitamente riconosciuto che l’introduzione dei tagli lineari si pone in contrasto con il quadro costituzionale per violazione sia delle regole di finanziamento adottate in attuazione degli artt. 117 e 119 Cost., sia del principio di ragionevolezza, in quanto tale operazione prescinderebbe completamente dalla considerazione dell’adeguatezza delle risorse rispetto alla tutela del diritto alla salute. Allo stesso modo però la Corte, da un lato, ha considerato insufficienti i dati prodotti dalle Regioni nei bilanci poiché sprovvisti di una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale, e, dall’altro, ha rivolto implicite critiche alle Regioni circa la chiarezza e la comprensibilità dei relativi bilanci.

Sempre in tema di salute è intervenuta la sentenza n. 62 del 2020<sup>67</sup>, nella quale la definizione della questione del corretto finanziamento delle prestazioni che soddisfano i livelli essenziali in sanità, diventa motivo di un’ampia riflessione sul diritto alla tutela della salute e sul sistema preposto a sua garanzia. La decisione – pubblicata nel mese di aprile 2020, quando il sistema sanitario di alcune Regioni sosteneva lo sforzo imprevedibile di una risposta straordinaria ad una situazione di contagio ancora largamente sconosciuta nelle sue modalità di diffusione e nei suoi effetti – assume una valenza del tutto particolare: nel mezzo di accesi dibattiti circa l’opportunità di indirizzare ingenti risorse finanziarie al comparto sanitario e di rivedere la ripartizione della competenza concorrente a vantaggio dello Stato, la sentenza ha il merito da un

---

<sup>66</sup> Decreto relativo a “*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*”.

<sup>67</sup> Con la sentenza 15 gennaio - 10 aprile 2020, n. 62 la Corte costituzionale ribadisce la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni; tale affermazione si fonda sul principio costituzionale della centralità della persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell’organizzazione delle comunità di appartenenza, in ragione della socialità del servizio sanitario. Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva una questione di legittimità costituzionale su alcuni aspetti della legge di stabilità della Regione Sicilia (legge 8/2018) per violazione dei seguenti articoli: art. 81, co. 3 Cost.; art. 117 co. 2 lett. e), m) e co. 3 Cost. La pronuncia in esame è strettamente connessa alla sentenza n. 197 del 2019, con cui la Corte costituzionale ha chiesto informazioni alla Regione Sicilia e al Governo sul finanziamento dei livelli assistenziali e sull’uso dei fondi strutturali. Con un’ordinanza istruttoria, sono state domandate le informazioni per verificare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza. Inoltre, è stato chiesto alle parti di precisare la destinazione dei fondi strutturali, mettendo a confronto la relativa disciplina di utilizzazione, con le modifiche previste dalla legge siciliana. Lo Stato non ha provveduto a fornire la documentazione richiesta nei tempi previsti, mentre la Regione Sicilia è stata più diligente e, sulla sola scorta delle informazioni da questa fornite, la Consulta ha operato le proprie valutazioni.

lato, di esaltare la finalizzazione alla persona umana del sistema pubblico di protezione della salute, dall'altro di articolare ragioni convincenti in tema di organizzazione regionalizzata dell'apparato sanitario, contribuendo a distinguere con chiarezza compiti dello Stato e compiti delle autonomie. Anticipando le conclusioni si può affermare che è solo nel rispetto di questo doppio livello di funzioni che si possono raggiungere gli obiettivi preposti<sup>68</sup>. Il problema che sta alla base della decisione è quello della determinazione del Fondo sanitario regionale siciliano, e di conseguenza della sua adeguatezza alle esigenze dei LEA: la controversa ripartizione degli oneri tra Stato e Regione e l'individuazione delle fonti di finanziamento sono aspetti dai quali dipende il funzionamento del sistema e, dunque, il soddisfacimento del diritto.

Per la Corte nel bilancio e nel rendiconto regionale non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata. È stato ricordato come l'obbligo di copertura finanziaria, che è condizione di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, vada letto in stretta connessione con l'obbligo di finanziamento e di garanzia dei LEA. Se l'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, tale regola va intesa secondo il principio di fondo desumibile dalla Costituzione e richiamato dalla sentenza n. 275 del 2016: *"è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*. Secondo la Corte, l'opportunità che il servizio sanitario pubblico rimanga affidato alle Regioni ha senso se le risorse per tale funzione continueranno ad essere adeguatamente determinate ed assegnate in giusta misura alle istituzioni territoriali: queste potranno rispondere al meglio al bisogno di salute delle persone se riusciranno ad instaurare un dialogo improntato alla collaborazione con gli apparati centrali, scevro da qualsiasi finalità politica e unicamente volto a reagire all'unisono per il benessere della collettività.

La decisione n. 62 del 2020 ricorda a tutti gli attori coinvolti che la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni *"impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario"*<sup>69</sup>. La dimensione di socialità delle cure di salute conferma l'importanza del ruolo delle amministrazioni del territorio, a cui la Costituzione affida l'organizzazione di un servizio che va assicurato in ragione dell'appartenenza stessa ad una comunità. Tali amministrazioni devono avvertire la responsabilità relativa a questo servizio, la cui insufficienza mina il benessere di una collettività locale ma anche quello della collettività nazionale<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> C. BUZZACCHI, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 663.

<sup>69</sup> Corte cost. sent. 62/2020.

<sup>70</sup> C. BUZZACCHI, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, cit., 676 ss.

### 3.3. I rapporti tra stato e regioni al tempo del coronavirus

La sfida che il COVID-19 ci ha posto è quella di ricercare soluzioni ai grandi interrogativi giuridico-istituzionali che l'emergenza pone<sup>71</sup>.

Fra le diverse criticità emerse nei rapporti tra Stato e Regioni merita di essere analizzata quella legata al principio di leale collaborazione con riguardo allo specifico ambito della tutela della salute.

Nella gestione dell'emergenza è parso venir meno proprio tale principio, che invece dovrebbe caratterizzare il rapporto tra Stato e Regioni<sup>72</sup>. L'esperienza di questi mesi ha fatto sedimentare, dunque, un ordinamento emergenziale di carattere duale e concorrenziale, in cui Stato e Regioni non sono riusciti a coordinarsi, alimentando così i conflitti tra l'unità da preservare e le istanze autonomistiche<sup>73</sup>.

Le criticità evidenziate discendono anche da motivazioni più strettamente politiche (la figura dei singoli Presidenti delle Regioni, lo svolgimento delle elezioni regionali, la contrapposizione politica con il governo statale, ecc.), ma non vanno dimenticate le incertezze discendenti dalla revisione costituzionale del 2001 e dalla decretazione d'urgenza di questi ultimi mesi. Inoltre, più in generale, come atteggiamento che dovrebbe caratterizzare sempre i rapporti fra livelli territoriali, bisognerebbe riscoprire - o meglio scoprire una volta per tutte -, il principio di leale collaborazione<sup>74</sup> capace di operare come reciproca garanzia dei diversi soggetti coinvolti, affinché nessuno veda prevaricate le proprie competenze, rafforzando il modello di regionalismo cooperativo, nel quale la leale collaborazione agisce come principio informatore dei rapporti tra Stato e Regioni<sup>75</sup>.

La salvaguardia del diritto alla salute sta ponendo numerose questioni complesse da risolvere. La prima constatazione è che il sistema sanitario appare per lo più afflitto da criticità e bisognoso di correzioni e miglioramenti. Addirittura, c'è chi pensa che potrebbe risultare necessario un ripensamento generale, attraverso una revisione costituzionale che riporti allo Stato la competenza<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> Sul tema si v. Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4/2020, 739-752; G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 4/2020, 753-780; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2/2020, 333-360.

<sup>72</sup> Ad esempio, possono citarsi alcune proposte o soluzioni adottate da presidenti di regione circa la possibile chiusura dei confini regionali (Campania), così come l'obbligo di vaccinazione influenzale (Lazio). Spesso i presidenti sono intervenuti con proprie ordinanze prevedendo misure più restrittive rispetto ai dpcm ritenendo le misure statali non sufficienti per il loro territorio.

<sup>73</sup> Sul punto, V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2020, 985.

<sup>74</sup> Principio ampiamente richiamato anche dalla Presidente della Corte costituzionale M. CARTABIA nella *Relazione dell'attività della Corte nel 2019*, 28 aprile 2020.

<sup>75</sup> Cfr. M. COSULICH, *Lo Stato regionale alla prova dell'emergenza virale*, in *Amministrazione in cammino*, 2020.

<sup>76</sup> Proposta di legge costituzionale CECCANTI ed altri: *"Introduzione dell'articolo 116-bis e modifica all'articolo 117 della Costituzione, in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali e di clausola di supremazia statale"*. Nella proposta si legge: Art. 1. "Dopo l'articolo 116 della Costituzione è inserito il seguente: «Art. 116-bis. – La legge statale istituisce la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e la

Le indicazioni che però provengono dalla Corte costituzionale<sup>77</sup> mostrano che è un bene che il sistema sanitario continui a funzionare sulla base di due livelli di governo.

L'attuale emergenza ha portato in evidenza soprattutto questioni di insufficiente finanziamento, problema ampiamente noto già prima di questa situazione straordinaria. In modo particolare ci si è interrogati sulle risorse con le quali avremmo finanziato la ripresa delle attività. Tra i primi strumenti approvati dall'UE per fronteggiare gli effetti della crisi da *COVID-19* sul piano economico e sociale, vi è l'attivazione di una nuova linea di credito per sostenere la gestione della crisi pandemica che, istituita nell'ambito del Meccanismo europeo di stabilità (MES) attuale, è volta a finanziare i costi dell'assistenza sanitaria nazionale<sup>78</sup>. L'unico requisito per accedere a tale credito consiste nell'impegno, da parte degli Stati richiedenti, ad utilizzare le risorse per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta e i costi relativi alla cura e alla prevenzione causati dall'emergenza. C'è stato un ampio dibattito circa l'opportunità di utilizzare tale strumento, ad ogni modo ciò che dovremmo imparare da questa esperienza è l'importanza del recupero della centralità dei diritti sociali e dei costi che essi richiedono perché le prestazioni pubbliche possano soddisfare i relativi bisogni.

#### 4. Conclusioni

Sin dalla data del loro effettivo avvio - nonostante la previsione del vecchio art. 119 cost. -, le Regioni hanno operato per decenni con un sistema rinchiuso nell'ambito della finanza del trasferimento. Ciò le ha condotte verso la totale estromissione dalle decisioni riguardanti la provvista dei mezzi finanziari che ha così determinato una vanificazione della responsabilità politica dei titolari degli organi regionali nei confronti delle collettività sottostanti. La questione dell'autonomia finanziaria risulta essere sempre attuale in quanto, essendo il nostro contesto caratterizzato da risorse limitate, essa costituisce una modalità istituzionale diretta a favorire l'*accountability* e quindi il controllo democratico degli elettori. Il principio di democraticità ci conduce ad evidenziare come il bilancio vada ad esprimere scelte politiche che riguardano le modalità di reperimento delle risorse pubbliche, il loro impiego e la loro ricollocazione. Connesso a questo principio vi è la cd. "*democrazia di bilancio*" attraverso la quale è facile affermare che l'autonomia regionale si misura anche in base a quella contabile.

---

*Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le città e le autonomie locali per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto». Art. 2. 1. All'articolo 117 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la legge statale può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale».*

<sup>77</sup> Corte cost., sent. 169/2017 e 62/2020.

<sup>78</sup> Il Meccanismo europeo di stabilità (MES) è stato istituito nel 2012 per fornire assistenza finanziaria ai Paesi dell'Eurozona che si trovano in gravi difficoltà finanziarie o ne sono minacciati.

Ma il bilancio regionale, quale bene pubblico, viene ad essere connesso anche ai principi di trasparenza e di controllabilità dei conti.

Dalle risorse finanziarie regionali dipendono molti diritti sociali e proprio in questo senso la Corte costituzionale che ha affermato che *"esiste un nucleo incompressibile di tutela dei diritti che non può essere sacrificato neppure a fronte di stringenti esigenze di bilancio"*<sup>79</sup>. Alla luce della grande sfida che il mondo intero è chiamato ad affrontare in questo peculiare anno, questa affermazione dovrebbe essere elevata a principio di sistema.

E' indubbio che vi sia una strettissima connessione tra equilibri di bilancio, autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti fondamentali. La prevalenza nella tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti non può, però, essere generalizzata, svincolandola dal terreno della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica<sup>80</sup>. Al contrario, come riconosciuto dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto<sup>81</sup>, nel dare applicazione a quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 275/2016, *«entrambe le esigenze suddette – quella di preservare l'equilibrio di bilancio degli enti locali e quella di garantire l'effettività dei servizi al cittadino – devono essere soddisfatte attraverso la corretta programmazione e lo stanziamento di risorse finanziarie certe e sufficienti»*<sup>82</sup>.

La giurisprudenza più recente della Corte costituzionale mira a superare la pericolosa frattura tra equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici e diritti fondamentali. Essa cerca di contemperare interessi costituzionali che, altrimenti, non soltanto rischierebbero di contrapporsi senza via d'uscita, ma che, se letti esclusivamente attraverso un certo prisma ideologico, giustificano una prevalenza di alcuni su altri, anziché un loro equo bilanciamento<sup>83</sup>.

Oltre a ciò, c'è la necessità di sottolineare come l'interrelazione dei principi di valorizzazione delle autonomie territoriali e delle garanzie delle prestazioni essenziali fornisca un forte impulso alla questione inerente alla imparzialità dello Stato nel regolare e gestire i flussi finanziari verso le Regioni e gli enti locali, soprattutto nell'attuale contesto di ristrettezze economiche e di sostanziale inattuazione della legge n. 42 del 2009. Il sostanziale accentramento della disciplina tributaria e dei processi di riscossione e devoluzione agli enti territoriali dei tributi ha posto un problema in termini di imparzialità dello Stato nel distribuire le risorse in modo congruente con gli obiettivi del federalismo fiscale<sup>84</sup>. La politica dei tagli lineari ha avuto anche un forte impatto sul regime delle responsabilità politiche di coloro che nei vari livelli territoriali sono

---

<sup>79</sup> Corte cost., sent. 275/2016.

<sup>80</sup> G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della concessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 360.

<sup>81</sup> Delibera n. 426/2017, rel. DIMITA.

<sup>82</sup> Così: Sezione Regionale Di Controllo della Corte dei conti per il Lazio (rel. Pria e Serbassi), *Rendiconto generale della Regione Lazio – Esercizio Finanziario 2018, Relazione di accompagnamento alla decisione di Parifica*, Vol. II, Udienza del 23 luglio 2019, 66 ss.

<sup>83</sup> A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit., insiste sulla necessità per la Corte di rinunciare a "gerarchie fisse", 6.

<sup>84</sup> ID.

preposti all’attività di governo. Questo dovrebbe indurre a verificare quanti e quali risultati sono stati raggiunti dall’ente deputato alla resa delle prestazioni sociali<sup>85</sup>.

In conclusione, possiamo constatare come, in tema di diritti, l’autonomia effettiva delle Regioni, dipenda soprattutto dal dato finanziario - fiscale. Fermo restando che, a prescindere dal riparto di competenze, il contenuto essenziale dei diritti fondamentali, anche in tempi di crisi economica, non può essere compromesso dalla scarsità delle risorse - e, anzi, la sua garanzia effettiva deve orientare le scelte allocative di Stato e Regioni<sup>86</sup> -, è innegabile che le disponibilità finanziarie delle Regioni raramente consentano loro di realizzare le politiche dei diritti prefigurate dalla riforma del Titolo V Cost. Vero è che l’autonomia delle Regioni è un bene costituzionale da tutelare in quanto funzionale alla realizzazione del progetto costituzionale: efficace finanziamento dell’organizzazione e tutela dei diritti.

Infine, per quanto più strettamente connesso ai rapporti fra Stato e Regioni l’emergenza del Coronavirus ci ha posto di fronte a nuove sfide. Ricostruire ciò che è avvenuto a livello normativo è difficile, soprattutto se si considera la sovrapposizione di competenze, di ordinanze e la contraddittorietà degli interventi attuati ai diversi livelli di governo.

Oltre a ciò, vi è la necessità di evidenziare come le classi politiche troppo spesso si riducono ad una gestione dell’emergenza fortemente politicizzata, risentendo pesantemente delle forme di “degenerazione personalistica”<sup>87</sup>, con la tendenza di apparire titolari di poteri che in realtà non hanno. Il maggior problema da cui siamo afflitti, oltre alla pandemia naturalmente, non è quello della ricerca della migliore suddivisione dei poteri fra Stato, Regioni ed enti locali, ma della capacità della politica di rappresentare – con l’immediatezza che oggi, ahimè, tutti esigono – i bisogni effettivi della collettività.

---

<sup>85</sup> Dalla sent. della Corte costituzionale n. 184 del 2016 riemerge la tematica della “contabilità di mandato”, cioè l’illustrazione preventiva e successiva degli obiettivi perseguiti, delle risorse impiegate e dei risultati conseguiti. «Occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. Quest’ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche».

<sup>86</sup> «Il contenuto essenziale dei diritti – sia esso inteso in senso assoluto, quale soglia invalicabile opponibile alla discrezionalità del legislatore; o relativo, quale si determina, cioè, nel giudizio di bilanciamento – risulta comunque indifferente al riparto di competenze tra Stato e Regioni, poiché esso deve ritenersi costituzionalmente garantito o a priori in quanto indisponibile al legislatore o a posteriori in quanto presidiato nel giudizio di bilanciamento». Così G. RIVOSECCHI, *Poteri diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 36.

<sup>87</sup> U. DE SIERVO, *Stato - Regioni. Il fallimento di un sistema*, in *lastampa.it*, 17 novembre 2020.