

Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2019

AUTORE: Guido Rivosecchi*

POTERI, DIRITTI E SISTEMA FINANZIARIO TRA CENTRO E PERIFERIA**

Sommario: 1. Diritti e risorse finanziarie tra Stato, Regioni e Unione europea. Parte Prima. Il modello costituzionale di autonomia finanziaria e la connessione tra funzioni e risorse per garantire i diritti. – 2. Le variabili del modello. – 2.1. La scelta tra finanza autonoma o derivata. – 2.2. La distribuzione delle funzioni amministrative. – 2.3. L'esistenza di fondi vincolati. – 2.4. La funzione di coordinamento della finanza pubblica. Parte Seconda. L'erogazione delle prestazioni tra centro e periferia: un banco di prova per l'autonomia finanziaria. – 3. Premessa. – 4. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e i piani di rientro dal disavanzo. – 5. Un secondo caso: la (mancata) connessione tra funzioni e risorse nel riordino dell'ente intermedio e i conseguenti riflessi sui diritti. Parte terza. Finanza delle autonomie speciali ed eguaglianza dei diritti al tempo della crisi. – 6. Principio di connessione tra funzioni e risorse, accordi e tutela dei diritti. – 7. Specialità e doveri costituzionali di solidarietà nella giurisprudenza costituzionale. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Diritti e risorse finanziarie tra Stato, Regioni e Unione europea

La premessa di ogni ragionamento sulle relazioni finanziarie tra centro e periferia deve necessariamente muovere dalla constatazione che negli ordinamenti policentrici l'esercizio delle funzioni normative e amministrative degli enti sub-statali presuppone risorse; che l'entità di tali risorse dipende in larga parte dalle scelte assunte dalle istituzioni centrali; e, infine, che l'entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica "effettiva", intesa quale esercizio di poteri idoneo ad esprimere determinate scelte di indirizzo (ad esempio: Giannini, 1959, 362 ss., spec. 365).

È a tutti evidente, del resto, che la disponibilità di risorse finanziarie condiziona i poteri locali nella realizzazione delle proprie politiche, e poiché le politiche regionali, sulla base delle competenze e delle funzioni, possono conformare determinati diritti, soprattutto discipli-

* Ordinario di Diritto Costituzionale nella LUMSA di Roma.

** Relazione introduttiva alla III Sessione del XXXIII Convegno AIC "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale" - Firenze, 16-17 novembre 2018.

nando prestazioni, ecco che i tre termini che compaiono nel titolo della relazione entrano immediatamente in rapporto tra loro.

La prospettiva assunta in questa relazione è quella dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni; non mi occuperò, quindi, direttamente della tutela dei diritti tra centro e periferia, bensì cercherò di analizzare come le relazioni finanziarie possano incidere sull'effettività e sull'eguaglianza dei diritti tra i cittadini, tenendo conto, in via preliminare, delle tendenze da tempo in atto nel diritto dell'Unione europea che hanno indirettamente conformato i rapporti finanziari tra Stati membri e autonomie territoriali.

Scopo della presente riflessione è, in particolare, quello di verificare se il modello costituzionale di autonomia finanziaria sia idoneo a garantire la realizzazione di politiche sui diritti non già in astratto, ma, a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e a diciassette dalla riforma del Titolo V, nella sua effettiva evoluzione e nel suo concreto funzionamento.

È invero da tempo osservato che l'autonomia finanziaria degli enti sub-statali costituisce la «pietra angolare del sistema» policentrico, quale indefettibile presupposto per il finanziamento delle funzioni e la realizzazione di politiche regionali, volte a garantire le «erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici» (Mortati, 1976, 906). È quindi dalla concreta incidenza delle relazioni finanziarie sulla «geografia dei pubblici poteri» che si deve muovere per comprendere il grado di effettività della garanzia dei diritti tra centro e periferia.

Ritengo, infatti, che il tema qui in esame suggerisca, più che un approccio teorico-prescrittivo, il ricorso a una metodologia critico-analitica – in buona parte muovendo dagli assetti normativi e dalla giurisprudenza costituzionale – mediante la quale valutare l'idoneità delle relazioni finanziarie tra livelli territoriali di governo a conseguire gli obiettivi della Costituzione. D'altro canto, ora come in origine, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente assunto «un ruolo determinante nella costruzione dell'istituto regionale», tale per cui le Regioni «sono quali le ha condizionate la Corte costituzionale» (Guarino, 1965, 59 s.). E ciò tanto più vale per l'oggetto di questo lavoro.

Seguendo tale approccio, sarà quindi possibile verificare il «rendimento del sistema» e dedurre dall'indagine gli elementi prescrittivi, che non saranno, quindi, il prodotto di un'astratta analisi condotta in base a modelli teorici, ma il risultato di una ricostruzione delle dinamiche inveratesi nel concreto assetto istituzionale.

Poiché, peraltro, il titolo della relazione che mi è stata assegnata contiene un esplicito riferimento ai «diritti», sul presupposto che i poteri regionali incidano su di essi, è necessario fare sul punto qualche preliminare precisazione.

L'assetto democratico e pluralistico accolto dalla Costituzione repubblicana, il valore costituzionale dell'autonomia, il riparto delle competenze legislative e la garanzia dinamica dei diritti fondamentali, già insita negli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., implicano il superamento del monopolio statale nella tutela dei diritti, consentendo anche agli enti decentrati di favorirne la loro piena espansione. La prospettiva del Costituente è stata ulteriormente valorizzata dalla riforma del Titolo V del 2001, che realizza una dislocazione dei poteri favorevole all'autonomia lungo la duplice coordinata del riparto delle competenze legislative e dei criteri di distribuzione delle funzioni amministrative. Proprio riservando allo Stato la determi-

nazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.), la legge costituzionale n. 3 del 2001 sembra postulare politiche regionali volte a garantire livelli aggiuntivi per un miglior soddisfacimento dei diritti.

Nella maggior parte dei casi, per materie e competenze ad esse riservate, le Regioni incidono sui diritti a prestazione. Basti pensare alla sanità, all'assistenza e ad alcuni profili del diritto all'istruzione, la cui esigibilità necessita di servizi che devono essere garantiti dal livello locale. I riflessi delle relazioni finanziarie tra centro e periferia sui diritti possono non esaurirsi, però, in tali ambiti materiali. Come ampiamente dimostrato, l'effettiva fruizione di gran parte dei diritti – non solo a prestazione, ma anche di libertà – necessita dell'intervento dei pubblici poteri (Luciani, 1995, 121; Lombardi, 1999, 11 ss., spec. 14; nonché già Mazzioti, 1964, 805 s.; Baldassarre, 1989, 29 s.; e, successivamente, S. Holmes - C.R. Sunstein, 2000). Che tutti i diritti “costino” è opinione ormai diffusa, anche se la disponibilità delle risorse può incidere in modo diverso sull'effettività di ciascuno di essi se ci si ferma alla loro differente struttura. Il vero problema, oggi, è «calcolarne il prezzo» (Bin, 2018, 15 ss. e 141) e soprattutto, per quanto qui interessa, verificare come esso sia ripartito tra centro e periferia per capire se a questo riparto corrispondano adeguate risorse.

Nel processo di riordino dell'ente intermedio, ad esempio, non è indifferente se le province dispongano di risorse sufficienti per lo svolgimento di funzioni preposte alla cura di interessi apparentemente estranei alle libertà civili – quale la manutenzione stradale – perché ciò può incidere sull'effettività della libertà di circolazione e sulla sua sicurezza; né se esse siano poste in condizione di finanziare l'edilizia scolastica, con riflessi sul concreto esercizio del diritto all'istruzione; né, ancora, se esse siano in grado di assicurare i controlli sull'ambiente, sulla sicurezza alimentare o sulla distribuzione dei farmaci, con ricadute sulla tutela della salute.

In definitiva, se l'incidenza più immediata delle relazioni finanziarie tra centro e periferia si determina sui diritti a prestazione, non può escludersi che funzioni affidate agli enti territoriali, apparentemente estranee al tema dei diritti, possano incidere anche su quelli più “classici”.

Quanto al grado di intensità nella garanzia dei diritti, nell'ordinamento costituzionale italiano la potestà statutaria regionale e i titoli di competenza legislativa fondati sull'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. non riservano alle Regioni competenza generale sui diritti, consentendo soltanto di intervenire prevalentemente sugli aspetti organizzativi, relativi a *standard* strutturali, qualitativi e tecnologici. Ciò non toglie che le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possano realizzare vere e proprie politiche sui diritti, incrementando il ventaglio dei servizi forniti e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori (ad esempio: A. Morelli – L. Trucco, 2014). Tutto ciò si riflette sulla definizione del contenuto dei diritti (con particolare riguardo a quelli sociali), stante l'inscindibile nesso tra la dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali. L'esigibilità di ogni diritto a prestazione riconosciuto dalle norme costituzionali – e, conseguentemente, la sua effettività – dipende anche dal grado di definizione del contenuto dello stesso che si tra-

duce nella determinazione delle prestazioni concretamente disponibili, e, quindi, azionabili da parte dei beneficiari¹.

È appena il caso di rammentare che, all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, si è sviluppato un ampio dibattito su quanto l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. potesse incidere sulla teoria dei diritti fondamentali. Il legislatore statale non ha pienamente colto la portata innovativa del titolo di competenza in parola, come invece sostenuto da una vastissima letteratura che qui può essere soltanto cennata. Infatti, esso, lungi dal costituire – come avrebbe dovuto – il parametro al quale conformare la condizione del beneficiario dei diritti rispetto alla media degli altri cittadini ed esprimere così il legame sociale che dà vita alla cittadinanza (Luciani, 2002, 352 s.), o lo strumento di contemperamento della «spinta egualitaristico-redistributiva» con la «naturale tendenza alla differenziazione dei sistemi autonomistici» (Carrozza, 2008, 32 s.), o, ancora, la «chiave di volta del sistema di attuazione dei diritti fondamentali» (Scaccia, 2003, 541), è stato invece prevalentemente utilizzato dal legislatore per indicare, peraltro in modo disorganico e frammentato, l'elenco delle prestazioni da erogare in maniera uniforme sul territorio nazionale e le misure strumentali a garantirne l'esigibilità². Il parametro in parola individua quindi, una volta che sia stato determinato il livello, la soglia di garanzia dei diritti indisponibile ad ogni ipotesi di differenziazione territoriale e contribuisce a garantire l'effettività dei diritti stessi (Silvestri, 2011, 1843 ss.). Con i limiti sopra precisati, i livelli essenziali costituiscono, pertanto, la «misura economica dell'eguaglianza» (Saitto, 2010, 2817 ss., spec. 2828 ss.).

In disparte, dunque, le questioni relative alla definizione del contenuto incompressibile dei diritti (che attiene soprattutto al rapporto tra legislazione e giurisdizione, ordinaria e costituzionale), il titolo di competenza citato – quantomeno nella lettura della giurisprudenza costituzionale, caratterizzata da un approccio prevalentemente casistico – consente allo Stato di determinare *standard* qualitativi e quantitativi al di sotto dei quali le Regioni non possono scendere nell'esercizio delle loro funzioni, legislative e amministrative, così garantendo un certo livello di omogeneità nel godimento dei diritti sull'intero territorio nazionale. Tutto ciò dovrebbe determinare ricadute di particolare rilievo in una realtà, come quella italiana, attraversata da profonde fratture territoriali.

¹ Un esame della giurisprudenza comune sui livelli essenziali conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.: cfr., di recente, Tar Milano, Sez. III, 23 marzo 2017, n. 697; Tar Lazio, Sez. III *quater*, 17 aprile 2018, n. 4214; Cons. St., Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 623; Cons. St., Sez. II, 6 aprile 2017, n. 823; Cons. St., Sez. III, 14 settembre 2017, n. 4347. Ciò indica come il parametro costituzionale in parola non incida soltanto sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ma costituisca garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili. Sui livelli essenziali quale strumento di tutela giurisdizionale, cfr. Panzera, 2011, 3371 ss.

² La giurisprudenza costituzionale si riferisce costantemente alla dimensione quantitativa delle prestazioni da assicurare sull'intero territorio nazionale, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle: cfr. sentt. n. 282 del 2002; n. 88 del 2003; n. 120, n. 285, n. 383 e n. 467 del 2005; n. 134 del 2006; n. 80, n. 162 e n. 387 del 2007; n. 45, n. 166, n. 203 e n. 271 del 2008; n. 99, n. 200 e n. 322 del 2009; n. 10, n. 121 e n. 207 del 2010; n. 248 del 2011; n. 115 e n. 207 del 2012; n. 111 del 2014; n. 125 del 2015; n. 87 del 2018; n. 9 del 2019.

Soltanto in caso di mancata determinazione da parte dello Stato del livello essenziale, la Regione, in forza dei suoi titoli di competenza, può autonomamente definire la soglia delle prestazioni da garantire. In tali casi, rimane preclusa la realizzazione dell'eguaglianza in senso sostanziale e la garanzia della fruizione a-territoriale dei diritti sociali a cui il parametro costituzionale in parola è invece preordinato (Poggi, 2004, 1743 ss.). Ciò accade, ad esempio, quando la Regione stabilisce forme di finanziamento dei servizi mediante la compartecipazione degli utenti ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria³; o, ancora, quando non assicura la certezza del finanziamento del servizio di assistenza e trasporto per l'attuazione del diritto all'istruzione degli studenti disabili, sostenuto dalle province⁴.

Da quanto sin qui detto segue che il riparto di competenze legislative e la distribuzione delle funzioni amministrative incidono prevalentemente, se non esclusivamente, sulla dimensione organizzativa e sugli *standard* delle prestazioni, e che su questi aspetti fondamentali di garanzia dei diritti, assume decisivo rilievo chi detiene il potere di spesa, o, oggi dovremmo dire, di "tagliare" risorse.

In un sistema a finanza ancora largamente derivata, non è, ad esempio, indifferente come e quante risorse finanziarie lo Stato trasferisca alle autonomie in relazione all'assetto delle funzioni, perché ciò incide sui diritti soprattutto sotto il profilo della quantità e della qualità dei servizi erogati (v. Parte seconda di questa relazione).

La distribuzione delle risorse risente, inoltre, del peculiare statuto giuridico di autonomia degli enti sub-statali. In questa prospettiva, non è certamente indifferente come le fonti costituzionali e atipiche (legge ordinaria, previo accordo) disciplinino la finanza delle autonomie speciali, perché ciò può riflettersi, pur tenendo conto della copertura costituzionale di cui esse godono, sullo statuto giuridico comune di cittadinanza⁵. La specialità, quale istituto tipico degli ordinamenti regionali, nelle sue caratteristiche strutturali esige una disciplina e un trattamento differenziato che si riflette necessariamente sulle relazioni finanziarie, ferma restando l'esigenza di armonizzare queste ultime con i valori unitari e i principi costituzionali di

³ In ragione della mancata o incompleta e frammentaria determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale (c.d. LIVEAS): cfr. sent. n. 296 del 2012 della Corte costituzionale, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale di una legge della Regione Toscana istitutiva del fondo regionale per la non autosufficienza, per la quale la quota di compartecipazione da parte della persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto non soltanto della situazione reddituale e patrimoniale della sola persona assistita, determinata secondo il metodo ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) – che costituisce livello essenziale ai fini dell'accesso a talune prestazioni assistenziali –, ma anche di quella del coniuge e dei parenti, sul rilievo per cui il principio di rilevanza della situazione economica del solo assistito va armonizzato con la finalità di favorire la sua permanenza presso il nucleo familiare di appartenenza. Esempio di tardiva e disorganica determinazione di livello essenziale in materia di assistenza sociale è costituito dall'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 sulle procedure di rimodulazione dell'ISEE per l'accesso alle prestazioni assistenziali, qualificato come livello essenziale dalla sent. n. 297 del 2012. Sulla mancata determinazione dei LIVEAS, v. anche ord. n. 224 del 2006, di inammissibilità della questione sollevata in relazione ad una legge della Regione Lombardia in materia di compartecipazione degli utenti al costo dei servizi socio-assistenziali, che dimostra come la mancata determinazione dei livelli impedisca il controllo delle scelte regionali e renda assai difficoltosa la tutela degli utenti.

⁴ Cfr. sent. n. 275 del 2016, per la decisiva affermazione, dopo anni di giurisprudenza sui diritti finanziariamente condizionati, secondo la quale «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (punto n. 11 del "Considerato in diritto").

⁵ Cfr. sentt. n. 219 del 2013; n. 141 del 2015; n. 154 del 2017, punto n. 4.4.1 del "Considerato in diritto".

eguaglianza e solidarietà. Infatti, nella fase più recente, a far data dal 2009, una rinnovata stagione di accordi bilaterali tra Stato e autonomie speciali ha contribuito a ridefinire l'assetto della finanza e dei tributi affrontando, anche sotto la spinta della giurisprudenza costituzionale, il nodo della sostenibilità economica del disegno costituzionale di differenziazione speciale sotto il profilo dell'eguaglianza dei diritti costituzionali (v. Parte terza di questa relazione).

Né può sottacersi che alle Regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario è ormai riservato un vero e proprio statuto giuridico differenziato, fortemente limitativo della capacità non soltanto di erogare prestazioni aggiuntive, ma anche, in taluni casi, di garantire quelle inerenti ai livelli essenziali (v. paragrafo 3 di questa relazione).

Deve essere infine considerato che la scarsità di risorse determinata dalla perdurante crisi economico-finanziaria incide negativamente sul finanziamento delle funzioni allocate ai diversi livelli territoriali di governo. Il quadro è reso ulteriormente problematico dai rinnovati vincoli europei al governo dei conti pubblici, nonché, più in generale, dai processi di integrazione sovranazionale del governo dell'economia, che influiscono sulla distribuzione territoriale del potere politico e delle risorse finanziarie (ad esempio: Grasso, 2012, spec. 109 ss.).

D'altro canto, le politiche europee che implicano specifici finanziamenti in favore degli Stati membri, pur avendo costituito rilevante fattore di integrazione nella costruzione dell'Unione soprattutto mediante i fondi strutturali, non garantiscono risorse "certe" agli enti sub-statali.

È vero che, sin dagli anni Settanta del secolo scorso, il progressivo riconoscimento di politiche regionali – poi ulteriormente rafforzato dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona – ha contribuito a favorire il superamento dell'originaria «cecità regionale» dell'Unione (D'Atena, 2014a, 324 ss., riprendendo Ipsen, 1966) mediante programmi di sviluppo legati alla dimensione territoriale, al fine di accrescere la coesione economico-sociale soprattutto tra aree regionali. Basti pensare alle forme di cofinanziamento dei programmi di intervento intrapresi su iniziativa dello Stato membro interessato o della Commissione europea. Tali programmi sono stati costantemente riformulati nel corso del processo di integrazione, al fine di favorire la partecipazione delle Regioni alle scelte di programmazione delle dotazioni finanziarie aggiuntive. Ed è altrettanto rilevante che, specie dopo il Trattato di Lisbona, il riconoscimento delle autonomie territoriali nel diritto dell'Unione è stato rafforzato dall'art. 4, par. 2, del TUE per il quale «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e sociale, *compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*» (cors. ns.). Ciò potrebbe garantire la promozione dell'autonomia quale parte integrante e fondamentale dell'identità costituzionale dello Stato membro al cui rispetto sono tenute anche le istituzioni europee.

Nondimeno, sul piano del finanziamento delle politiche regionali, l'effettivo impiego delle risorse aggiuntive messe a disposizione delle autonomie territoriali, peraltro sempre per il tramite dello Stato nazionale, nella fase più recente è stato molto spesso subordinato a forme di condizionamento *ex ante* rispetto al conseguimento di determinati obiettivi previsti dalla normativa europea o, ormai in misura sempre maggiore, direttamente al rispetto della

disciplina di bilancio⁶. Tutto ciò ha determinato meccanismi competitivi tra aree regionali europee (specie tra Stati creditori dell'area centro-settentrionale e Stati debitori dell'area meridionale), acuendo i divari tra i territori⁷, anziché favorendone la coesione, per lo meno stando alle delicate questioni sottese al cospicuo contenzioso ingeneratosi sulle misure di contrasto alla crisi (con riguardo ai fondi c.d. "salva Stati", ad esempio: Pinelli, 2015, 2266 ss.).

Inoltre, anche quando le politiche di finanziamento dell'Unione europea – pur nelle esigue dimensioni del suo bilancio, che consente di realizzare interventi redistributivi in misura assai limitata – sono concertate con gli Stati e le autonomie, quantomeno l'esperienza italiana dimostra la tendenza da parte dello Stato ad accentrare l'impiego dei fondi che finiscono spesso per essere utilizzati per il finanziamento di politiche nazionali, anziché essere destinati alle Regioni, senza che né queste ultime, né le istituzioni europee trovino presidio effettivo circa la destinazione di tali risorse. Emblematici i casi relativi alla riprogrammazione dei fondi strutturali europei in cui non è stato sempre rispettato il principio di territorialità. Basti pensare al Piano di Azione Coesione, mediante il quale il Governo ha previsto una procedura per la riprogrammazione delle risorse provenienti dai fondi strutturali europei (PREFESR 2007-2013), comunque da destinare a specifici obiettivi di sviluppo regionale; tali risorse sono state invece distolte dagli obiettivi originari concordati con le Regioni e reimpiegate dal legislatore statale per il finanziamento di politiche attive del lavoro previste dalla riforma del 2014 (c.d. *Jobs Act*) in alcune Regioni del Mezzogiorno, determinando un'incisiva riduzione del cofinanziamento nazionale, senza che le Regioni stesse abbiano trovato garanzia né presso le istituzioni europee, né di fronte alla Corte costituzionale⁸.

Entro questa cornice di riferimento, il diritto dell'Unione europea non assume, dunque, un rilievo direttamente incisivo sui temi qui in esame ossia in un'analisi della distribuzione e del *finanziamento* delle pubbliche funzioni tra centro e periferia preposte a soddisfare i diritti costituzionali (in questa prospettiva, ad esempio, D'Atena, 2005, 228; Pallante, 2011,

⁶ Basti pensare, ad esempio, al regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali, che contiene misure di condizionalità per gli Stati membri che presentano bilanci con disavanzi eccessivi, squilibri macroeconomici o meccanismi di assistenza finanziaria che includono il potere della Commissione di sospendere l'erogazione delle risorse, con consistenti ripercussioni sulle realtà locali e regionali che dei fondi si trovano a beneficiare.

⁷ Alla debole convergenza in termini di PIL *pro capite* tra aree regionali europee corrisponde un aumento delle disparità tra Regioni con riguardo al tasso di occupazione, con l'effetto di accrescere le disuguaglianze tra aree europee sub-statali: cfr., ad esempio, M. Franzini – M. Pianta, 2016, 64.

⁸ In base al procedimento summenzionato, lo Stato, previo concerto con la Commissione europea, ha la facoltà di distrarre quote del cofinanziamento nazionale al di fuori dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali al fine di predisporre l'attuazione secondo modalità e tempistiche differenti dalle scadenze temporali predeterminate (definite nei c.d. cronoprogrammi), sulla base di intese con le Regioni interessate. Si è tuttavia sviluppato un cospicuo contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni sulla programmazione dei fondi strutturali in relazione agli accordi e alle intese poste a presidio del principio di territorialità nell'impiego delle risorse; le norme statali che hanno disposto il reimpiego dei fondi, originariamente destinati a specifiche politiche regionali concordate con gli enti sub-statali, in favore del finanziamento della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (*Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*) nelle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna) sono state impugnate da alcune delle Regioni interessate, ma la Corte costituzionale ha dichiarato le questioni infondate, senza riconoscere il vincolo del principio della territorialità nel complesso procedimento di riprogrammazione delle risorse stesse (sentt. n. 196 del 2015; n. 155 del 2016; n. 143 del 2017).

257). Come si vedrà appresso (v. Parte prima di questa relazione), sono infatti le variabili che connotano il modello costituzionale di autonomia finanziaria regionale a determinare la misura e le modalità di riparto degli oneri finanziari tra centro e periferia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

Ciò che semmai rileva – ma *indirettamente* – sono i vincoli di bilancio che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, perché tali vincoli ricadono anche sulle Regioni e, soprattutto, condizionano i rapporti tra Stato e autonomie, tanto più nella prospettiva ora avvalorata dall'art. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., che richiamano tutte le amministrazioni pubbliche e le autonomie territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

È ormai noto che, quando più si sono consolidati i pilastri del suo ordine economico (ad esempio: Chessa, 2016), l'Unione europea ha imposto stringenti limiti alla politica di bilancio degli Stati membri, combinati a una politica monetaria di rigore anti-inflazionistico. Gli Stati membri sono quindi spinti ad accentrare la gestione delle risorse proprio perché in tal modo è più facile assicurare il controllo della finanza pubblica.

In esito a tali processi, con la legge costituzionale n. 1 del 2012 sul c.d. pareggio di bilancio, la questione della sostenibilità delle finanze pubbliche è divenuta uno dei problemi fondamentali del diritto costituzionale delle autonomie territoriali, incidendo immediatamente proprio sui rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo.

All'irrigidimento del vincolo di bilancio e alla conseguente necessità di assicurare il riparto degli oneri finanziari tra gli enti sub-statali, è perciò seguito un robusto accentramento delle decisioni finanziarie e fiscali.

Tale orientamento, anche se adottato da larga parte degli Stati membri dell'Unione europea, non era imposto in termini di politica economica. Se si condivide il presupposto per il quale la soluzione della crisi richiede di unire al rigore finanziario l'introduzione di misure volte a favorire la crescita economica, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per gli enti territoriali significa impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie, mentre proprio a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa.

Ciò spiega perché – diversamente da quanto accaduto nella fase più recente – in passato gli Stati composti abbiano spesso apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi economico-finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti alla periferia (Bognetti, 2001, 65; D'Atena, 2014b, 69 s.; nonché, in prospettiva storica, Siedentop, 2001, 149 s.), al fine di sostenere programmi di spesa per favorire lo sviluppo e tutelare l'erogazione delle prestazioni mediante gli enti sub-statali (Mangiameli, 2015, 124 ss.). Il progressivo riconoscimento delle autonomie territoriali nella costruzione europea incentrato sul principio di sussidiarietà, che realizza una sorta di «doppio intreccio federale» (D'Atena, 2001, 253 ss.), avrebbe quindi potuto attenuare, sotto il profilo qui cenato, gli effetti delle politiche di *austerità*.

Tale approccio trova conferma anche nella letteratura economica che più ha insistito sulla capacità degli Stati composti di favorire investimenti e crescita, senza diminuire le prestazioni erogate in periferia a garanzia dei diritti (dai «classici» sul federalismo fiscale Tiebout, 1956, 416 ss. e Oates, 1972, sino ai più recenti studi, ad esempio, della c.d. «Nuova geogra-

fia economica” sugli effetti della “competizione fiscale”: cfr., per tutti, Baldwin, Forslid, Martin, Ottaviano, Robert-Nicoud, 2003; o di comparatisti come Watts, 2008, 95 ss., spec. 112 ss. e Hueglin e Fenna, 2015, 166 ss., spec. 187 ss.).

Invece, nell’ultimo decennio, la scelta di accentrare le competenze legislative e, assieme, le decisioni finanziarie e fiscali, senza garantire risorse “certe” alla periferia, acuisce uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale, plasticamente rappresentata, in Italia, dai contraddittori orientamenti assunti dalla c.d. legislazione della crisi. Alla difficoltà di erogare prestazioni da parte statale per la scarsità delle risorse disponibili ha fatto seguito l’accentramento delle decisioni tributarie e finanziarie, effetto delle politiche di inasprimento fiscale e di contenimento della spesa. Ciò ha determinato, da un lato, la tendenza dello Stato ad appropriarsi del gettito dei tributi regionali e locali e, dall’altro lato, la riduzione della spesa sociale per i “tagli” ai servizi erogati da Regioni ed enti locali (ad esempio: Mangiameli, 2013, 159 ss.; Antonini, 2014, 7). Tali processi, se sono comuni ad altri ordinamenti, nel caso italiano incidono doppiamente sull’autonomia perché, in mancanza di una Camera delle Regioni, sono soltanto parzialmente assistiti dal principio collaborativo realizzato dal sistema delle Conferenze.

In questo contesto, accanto al tradizionale problema di diritto costituzionale rappresentato dalla sostenibilità giuridica della differenziazione, intesa quale soglia massima di espansione dell’autonomia che ciascun ordinamento è in grado di sostenere senza compromettere il principio unitario e quello di eguaglianza, si pone oggi un problema di sostenibilità economica del disegno autonomistico (Morrone, 2014, 85), intesa quale limite posto dalle esigenze di stabilità e di equilibrio dei conti pubblici entro cui è ancora consentito agli enti territoriali di esprimere un proprio indirizzo e realizzare proprie politiche (Tubertini, 2012, 410), anche in tema di diritti fondamentali.

Tutto ciò premesso, muovendo dalla nozione di autonomia finanziaria (distinta per “modelli”: finanza autonoma e finanza derivata), saranno individuati alcuni nodi critici del complesso intreccio tra poteri e diritti *nel* sistema delle relazioni finanziarie tra centro e periferia. Ci si soffermerà, pertanto, sulle modalità di distribuzione delle funzioni e delle relative risorse preordinate alla concreta soddisfazione dei diritti muovendo dall’idea che esse debbano essere governate dalla sussidiarietà e – nella prospettiva qui valorizzata – dal principio di corrispondenza tra funzioni e risorse che deve consentire l’integrale finanziamento mediante il complesso delle fonti di entrata degli enti sub-statali (art. 119, quarto comma, Cost.). Quest’ultimo costituisce il presupposto che deve conformare le relazioni finanziarie tra Stato ed enti decentrati affinché questi ultimi possano realizzare politiche pubbliche erogando le prestazioni che decidono di fornire (sul punto, v. già Wheare, 1997, 174).

Anticipando in parte le conclusioni, le Regioni possono infatti realizzare vere e proprie politiche sui diritti mediante il ricorso ai poteri legislativi soltanto se viene garantita la congruità e la stabilità delle risorse necessarie e l’effettiva autonomia nel disporne; in caso contrario, il ruolo degli enti sub-statali viene relegato a forme di promozione e di garanzia amministrativa dei diritti stessi. Anche in questo secondo caso, la più limitata azione dei poteri regionali a beneficio dei diritti presuppone certezza e proporzionalità delle risorse in relazione alle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo.

In questa prospettiva, si muoverà, quindi, dall'analisi del grado di autonomia finanziaria degli enti sub-statali, presupposto per garantire le prestazioni, per poi procedere alla verifica del modello costituzionale con riguardo ad alcune politiche particolarmente significative per le Regioni a statuto ordinario, estendendo infine la riflessione alle autonomie speciali.

Parte Prima. Il modello costituzionale di autonomia finanziaria e la connessione tra funzioni e risorse per garantire i diritti

2. Le variabili del modello

Pur non potendosi disconoscere l'influenza di ciascuna forma di Stato sulle relazioni finanziarie tra i diversi livelli territoriali di governo, soprattutto nella prospettiva di analisi comparatistica, poiché è il dato costituzionale ad influire *a priori* sulle soluzioni adottate dagli ordinamenti ai problemi fiscali (competitivo, cooperativo) (per tutti: Oates, 1995, spec. 109 ss.; Bertolissi, 1982; Bifulco, 2001, 3 s.), non è invece possibile rinvenire una modellistica "astratta" di disciplina costituzionale della finanza territoriale entro la quale classificare il nostro sistema.

Lo stesso art. 119 Cost., come già nella sua formulazione originaria, non sembra accogliere una determinata teoria di finanza territoriale, configurando piuttosto il "nostro" come un modello di finanza pubblica "aperto" a plurime scelte legislative nei limiti di alcuni elementi prescrittivi.

Sicché, nel sistema costituzionale vigente, il grado di autonomia finanziaria, capace di incidere sulle politiche delle Regioni, può essere misurato sulla base di quattro variabili: la scelta di un modello di finanza autonoma o derivata che condiziona l'autoidentificazione delle funzioni da parte regionale e la conseguente erogazione delle prestazioni; la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo e il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, elemento fondamentale per consentire di soddisfare i diritti (anche) dalla periferia e garantire il principio di responsabilità nell'erogazione delle prestazioni; la presenza o non di vincoli di destinazione sulle risorse messe a disposizione degli enti sub-statali; e, infine, il grado di intensità della funzione di coordinamento finanziario esercitato dallo Stato nei confronti delle Regioni, intese quali variabili capaci di condizionare l'autonomia finanziaria e, con essa, l'elaborazione e l'attuazione delle politiche.

Condizionata dall'evoluzione storica e istituzionale dei rapporti tra Stato e autonomie, nonché dal concreto sviluppo del quadro economico, la combinazione degli elementi richiamati concorre a definire un determinato modello di relazioni tra centro e periferia preordinato alla tutela dei diritti.

2.1. La scelta tra finanza autonoma o derivata

La prima variabile generale che incide sul livello di autonomia e sulla conseguente identificazione delle funzioni è rappresentata dalla scelta di un sistema di finanza *autonoma* o *derivata*: l'una si basa prevalentemente su entrate proprie, con la conseguenza che la ca-

pacità di spesa dipende dall'attitudine a produrre gettito fiscale della comunità locale; l'altra su trasferimenti dal centro. Sono poi diffusi modelli ibridi, basati sulla combinazione dei due istituti o su entrate condivise mediante il sistema delle compartecipazioni territoriali al gettito di tributi erariali (per un quadro comparatistico: Ferrari, 2010).

Tali regole sono riconducibili al coordinamento della finanza pubblica inteso in senso *statico* (Bachelet, 1962, 631 ss.; Brancasi, 2011, 451 ss.). Esso è volto a ordinare le relazioni finanziarie tra centro e periferia mediante la predeterminazione degli ambiti di entrata e di spesa che sorreggono l'articolazione verticale del potere politico rispetto all'esercizio delle funzioni.

A tali fini non è indifferente la scelta del modello di finanza – autonoma o derivata – a partire dalla definizione delle basi imponibili, delle compartecipazioni e dei tributi scelti per il finanziamento delle funzioni. Tali opzioni condizionano il margine di identificazione delle funzioni (e la conseguente determinazione della quantità e della qualità dei servizi): la finanza autonoma in favore degli enti decentrati, quella derivata prevalentemente in favore dello Stato (in tema: D'Atena, 2014b, 62).

Più precisamente, nei sistemi caratterizzati da finanza territoriale derivata, i trasferimenti statali assicurano l'integrale finanziamento delle funzioni, con riflessi restrittivi sull'autonomia politica, limitando l'autoidentificazione di funzioni amministrativo-gestionali per realizzare determinate politiche e fornire livelli aggiuntivi delle prestazioni. Quanto più il modello prescelto tende ad ampliare la finanza derivata, tanto più facile è garantire la necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse affidate ai diversi livelli territoriali di governo, ma tanto più, al contempo, risultano compresse le funzioni legislative e amministrative regionali, con conseguente limitazione delle scelte di organizzazione dei servizi.

Sul versante opposto, il sistema che privilegia la finanza autonoma valorizza l'autonomia politica delle Regioni, consentendo la piena espansione dei poteri legislativi e amministrativi nell'organizzazione e nell'erogazione delle prestazioni. Al contempo, però, tale modello, che affida l'identificazione e il finanziamento delle funzioni agli enti decentrati, rischia di non garantire in maniera sempre adeguata un livello omogeneo di diritti. Non è certamente un caso che esso sia privilegiato dai sistemi federali c.d. competitivi.

Nella realtà degli ordinamenti odierni, vengono solitamente adottati modelli ibridi. La scelta di un punto di mediazione tra finanza derivata e finanza autonoma concorre a conformare le modalità di esercizio della funzione legislativa regionale e il grado di articolazione dei poteri pubblici preposti allo svolgimento delle funzioni e all'erogazione delle prestazioni tra centro e periferia.

Tali scelte sono poi bilanciate dal sistema di perequazione – che spetta allo Stato assicurare, e quindi deve essere intesa in senso verticale – quale caratteristica strutturale dei sistemi di autonomia finanziaria, funzionale ad attenuare le asperità fiscali e gli squilibri territoriali (ad esempio: Pinelli, 2011, 733 ss.): il sistema tanto più necessita di interventi redistributivi interterritoriali quanto più introduce elementi di finanza autonoma.

Nel caso italiano, il modello di finanza derivata affonda le radici nella riforma tributaria dell'inizio degli anni Settanta (legge n. 825 del 1971), caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Il sostegno finanziario alle Regioni e agli enti locali

era conseguentemente affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie degli enti sub-statali venivano confinate a una dimensione irrilevante (Paladin, 1973, 852). Sicché, proprio nella fase in cui il legislatore procedeva all'attuazione del disegno autonomistico (1970-72), il finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali e la conseguente possibilità di garantire prestazioni e servizi veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti di risorse erariali, soprattutto nel quadro dell'originario art. 119 Cost., che riservava la disciplina delle forme e dei limiti dell'autonomia finanziaria alle leggi della Repubblica. Ma anche quando, dopo la riforma del Titolo V del 2001, sono state incrementate le compartecipazioni e i tributi propri (ad esempio: D'Atena, 2011, 1185 s.), le caratteristiche originarie della finanza regionale hanno costantemente condizionato in senso restrittivo il margine di autoidentificazione delle funzioni degli enti sub-statali, subordinandolo all'individuazione delle risorse e quindi rimettendolo al modello eteronomo di finanziamento delle prestazioni.

A quasi dieci anni dalla sua entrata in vigore, la stessa legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale – che dispone forme differenziate di finanziamento in relazione alla tipologia di funzioni quale combinazione possibile di finanza autonoma e compartecipata – è ben lungi dal trovare attuazione, come comprovato, da ultimo, dall'ennesimo rinvio, contenuto nella legge di bilancio per il 2018, che ha posposto al 2020 l'applicazione del decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di autonomia di entrata delle Regioni, nella parte in cui prevede il finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali a costi *standard* mediante compartecipazioni, tributi propri e quote del fondo perequativo, nonché, contestualmente, la soppressione dei trasferimenti erariali⁹. Al contempo, il legislatore statale ha recentemente imposto stringenti limiti alla manovrabilità dei tributi regionali e locali¹⁰. Ne consegue che, ripetutamente rinviata l'attuazione della riforma e fortemente ristretta la potestà impositiva regionale, nella fase più recente i diritti a prestazione affidati alle Regioni (salute, assistenza sociale, alcuni aspetti dell'istruzione, a cui si aggiungono servizi essenziali come il trasporto pubblico) sono finanziati secondo regole differenziate, largamente riconducibili a modelli di finanza derivata (o limitatamente compartecipata), soprattutto nella forma di trasferimenti erariali periodicamente (e frammentariamente) disposti dalla legislazione finanziaria statale.

Né il legislatore statale ha adeguatamente ottemperato agli obblighi costituzionali di perequazione che l'art. 119, terzo comma, Cost. ha commisurato all'elemento oggettivo della «capacità fiscale» dei territori in prospettiva di giustizia distributiva e di responsabilizzazione delle Regioni, chiamate ad esercitare la propria potestà impositiva in relazione alla ricchezza prodotta dalla popolazione.

⁹ Cfr. l'art. 1, comma 778, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*).

¹⁰ Cfr. art. 1, comma 42, lett. a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*), che ha prorogato la sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015, disposta dall'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016*).

2.2. La distribuzione delle funzioni amministrative

La seconda variabile dell'autonomia finanziaria è data dalla disciplina legislativa delle funzioni amministrative da parte statale e regionale. Ogni ordinamento policentrico deve anzitutto disciplinare tali funzioni, assicurandone la distribuzione tra centro e periferia (Giannini, 1957, 11 ss., spec. 13 s.). Tali processi sono generalmente assistiti dal principio di corrispondenza tra funzioni e risorse affidate ai diversi livelli territoriali di governo, che costituisce strumento di rafforzamento della responsabilità finanziaria nell'erogazione delle prestazioni e dei servizi (Olson, 1969, 479 ss.).

Negli ordinamenti composti, però, alla distribuzione delle competenze e delle funzioni, generalmente fissata in Costituzione, non sempre segue la coerente assegnazione delle risorse. La limitazione dell'autofinanziamento regionale e la prevalenza di trasferimenti erariali rende gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre spesso la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa, e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo, rovesciando il necessario parallelismo tra rappresentanza e tassazione (ad esempio: D'Atena, 1997, 16; Giarda, 1995).

Nell'ordinamento italiano, il principio di sussidiarietà e la necessaria connessione tra funzioni e risorse, rispettivamente costituzionalizzati dagli artt. 118 e 119, quarto comma, Cost., si esplicano su due versanti: a) i criteri di allocazione delle funzioni implicano che esse siano distribuite tra i vari livelli di governo in via preventiva rispetto alla distribuzione delle risorse; b) a tale distribuzione delle funzioni deve seguire l'adeguato finanziamento (ad esempio: Guella, 2014, 303 ss.).

Nonostante l'art. 118, primo comma, Cost. prescriva che debbano essere distribuite secondo sussidiarietà, anche per effetto del meccanismo introdotto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003, poi costantemente ribadito¹¹, larghissima parte delle funzioni amministrative è ancora affidata all'amministrazione centrale, sicché il principio di connessione tra funzioni e risorse non è stato misurato partendo dal riordino dell'amministrazione statale né con i primi trasferimenti di funzioni a Costituzione invariata (1972, 1977, 1997-98)¹², né, dopo la riforma del Titolo V, con la legge n. 42 del 2009. Le risorse sono state quindi trasferite senza tenere conto in maniera sempre adeguata di quante funzioni sono effettivamente svolte dalle Regioni (v. già Carli, 1979, 39 ss., spec. 44 ss.).

Nel caso di funzioni amministrative che incidono sui diritti sociali la questione è resa più complessa dal fatto che, rispetto a funzioni già allocate tra centro e periferia, lo Stato può determinare i livelli essenziali delle prestazioni che tali funzioni sono preposte a soddisfare.

Poiché l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. intercetta prestazioni che per competenza devono essere erogate dalle Regioni, la determinazione dei livelli essenziali finisce

¹¹ Dalla sent. n. 6 del 2004 alla sent. n. 61 del 2018.

¹² Anche le c.d. leggi Bassanini, momento più significativo di valorizzazione dell'autonomia, posposero il riordino del centro al conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali, pur prevedendo una significativa riorganizzazione dell'amministrazione centrale, anche mediante la soppressione e la fusione di ministeri.

per incidere sui principali comparti di spesa dei bilanci regionali, e condiziona il finanziamento delle prestazioni, nel senso che, una volta fissati i livelli, al di sotto di essi non è consentito scendere nell'erogazione dei servizi e nello stanziamento delle relative risorse. I livelli essenziali, quindi, una volta determinati, costituiscono garanzia dell'eguaglianza dei diritti, soprattutto in tempi di riduzione della spesa pubblica, indicando la soglia di prestazioni il cui finanziamento diviene costituzionalmente necessario. La loro determinazione, pertanto, deve essere assistita da moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni¹³, occorrendo valutare le risorse disponibili tra centro e periferia al fine di assicurare la contestualità del finanziamento (ad esempio: Balduzzi, 2011, 84 ss.; Panzera, 2013, 1024 s.).

D'altro canto, l'individuazione dei livelli essenziali conferma le relazioni tra i poteri rispetto a valori costituzionali "unificanti" e costituisce una duplice garanzia per i beneficiari dei diritti: anzitutto indica il grado di tutela che si traduce in prestazioni esigibili (e, quindi, azionabili davanti al giudice), tanto più significativo nei periodi di crisi; in secondo luogo, fornisce il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e il finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare anche nelle fasi avverse del ciclo economico¹⁴, ancor più rilevante alla stregua della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e dell'incompiuto adempimento degli obblighi costituzionali di perequazione.

È sotto quest'ultimo profilo che va inquadrato il recente contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, nel quale queste ultime lamentano che la mancata o l'incompleta determinazione dei livelli essenziali impedisce l'individuazione delle risorse necessarie per l'erogazione delle prestazioni a beneficio dei diritti¹⁵.

La giurisprudenza costituzionale, per parte sua, ha tentato di preservare la giustiziabilità del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ritenendo altrimenti violata l'autonomia finanziaria regionale: basti pensare alle sentenze che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi statali che utilizzano entrate degli enti territoriali per il finanziamento di funzioni statali¹⁶, e, soprattutto, a quelle pronunce che, più di recente, hanno censu-

¹³ Cfr., ad esempio, sentt. n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 162 del 2007; n. 124 e n. 322 del 2009; n. 121 e n. 309 del 2010; n. 8 e n. 330 del 2011; n. 297 del 2012; n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto".

¹⁴ Anche se la garanzia posta dall'art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012, che assicura il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, non ha trovato adeguato "seguito" nella legge "rinforzata" n. 243 del 2012, di attuazione dell'art. 81 Cost. Quest'ultima, in particolare, aveva originariamente previsto un apposito fondo straordinario, finanziato mediante il ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico secondo quanto previsto dal suo art. 11, poi sostituito dalla legge n. 164 del 2016 con un rinvio ad altra legge dello Stato per la definizione del contributo statale, senza indicare alcun parametro certo (disciplina, quest'ultima, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sent. n. 235 del 2017 per violazione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, in quanto introdotta con legge ordinaria anziché con fonte rinforzata).

¹⁵ V., ad esempio, sentt. n. 65 del 2016; n. 154 del 2017; n. 103 del 2018; n. 6 del 2019.

¹⁶ Cfr. la sent. n. 22 del 2012 – nota per aver rafforzato i limiti all'emendabilità del decreto-legge estendendo lo scrutinio sull'omogeneità alla legge di conversione – con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma statale, inserita in sede di conversione di un decreto-legge, che imponeva alle Regioni di deliberare aumenti fiscali per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile, per violazione, tra l'altro, dell'art. 119, quarto comma, Cost.

rato l'inadeguato finanziamento delle funzioni delle province in esito al processo di riordino dell'ente intermedio¹⁷.

Si deve però sottolineare che, stando alla giurisprudenza costituzionale, è molto difficile per la regione dimostrare la violazione dell'art. 119 Cost. sotto il profilo della corrispondenza tra funzioni e risorse. Infatti, pur avendo la Corte affermato – già vigente l'originario Titolo V – il divieto di alterare il «rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte»¹⁸, ricade sulla regione stessa l'onere di provare con adeguata documentazione l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie, di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione¹⁹, con conseguenti riflessi sulla garanzia dei diritti sociali, largamente rimessa al livello regionale (ad esempio: Luciani, 2016, 14 s.). Tale soluzione, che determina pronunce di inammissibilità o di infondatezza delle questioni promosse dalle Regioni in relazione a disposizioni di legge statale sull'allocazione delle funzioni tra gli enti territoriali non adeguatamente finanziate o sulla riduzione delle risorse trasferite ad invarianza di funzioni, ha assunto ulteriore incidenza per effetto dell'espansione del coordinamento finanziario. Quanto più esso diventa incisivo, tanto più lo Stato governa l'identificazione e il finanziamento delle funzioni, precludendo di incrementare le prestazioni erogate dalla periferia e, conseguentemente, di innalzare il livello di tutela dei diritti.

2.3. L'esistenza di fondi vincolati

Alla scelta per un sistema derivato di finanza territoriale e alla distribuzione delle funzioni si aggiungono altre due variabili che influiscono sul grado di autonomia nell'esercizio delle funzioni normative e amministrative e sulla conseguente capacità degli enti territoriali di soddisfare i diritti: la sussistenza o non di trasferimenti erariali con vincolo di destinazione e la richiamata funzione di coordinamento finanziario.

Nell'ordinamento italiano, storicamente caratterizzato da un modello di finanza derivata, la transizione a un sistema in cui i finanziamenti statali sono limitati a finalità perequative o all'erogazione di risorse aggiuntive rispetto al normale esercizio delle funzioni – fermo restando che si tratta di istituti fondamentali nella realizzazione dell'eguaglianza sostanziale –, rappresenta una variabile particolarmente incisiva del grado effettivo di autonomia che assiste le Regioni nel realizzare politiche a beneficio dei diritti.

Non è certamente un caso che, all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, la giurisprudenza costituzionale abbia affermato che, in virtù di limiti *immediatamente* desumibili dall'art. 119 Cost., al di fuori degli interventi straordinari previsti dal quinto comma, non è consentito al legislatore statale prevedere finanziamenti di scopo riconducibili a materie di competenza regionale²⁰, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività degli enti

¹⁷ Sent. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

¹⁸ Cfr., ad esempio, sent. n. 307 del 1983, punto n. 5 del "Considerato in diritto"; nonché sentt. n. 337 del 2001; n. 29 e n. 381 del 2004; n. 75 e n. 155 del 2006; n. 442 del 2008.

¹⁹ Tra le tante, sentt. n. 26 del 2014; n. 89, n. 239 e n. 252 del 2015; n. 29, n. 65, n. 127, n. 151, n. 176, n. 202 e n. 205 del 2016; n. 154 del 2017; n. 84 del 2018.

²⁰ Dalla sent. n. 370 del 2003 alla sent. n. 87 del 2018.

autonomi²¹, poiché ciò si risolverebbe in strumento di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle loro funzioni e di sovrapposizione di indirizzi governati centralmente a quelli decisi dalle Regioni²².

In alcuni casi, l'accoglimento è stato limitato alla parte in cui le norme statali, pur istituendo vincoli di scopo, non prevedevano alcuna partecipazione delle Regioni all'adozione dei decreti ministeriali di riparto dei fondi o all'esercizio dei poteri degli organi preposti all'attuazione degli interventi finanziati. La Corte ha quindi imposto l'intesa in Conferenza ai fini delle scelte riguardo all'effettivo trasferimento delle risorse²³. In altri casi, il Giudice delle leggi ha fatto salva la norma istitutiva del fondo nonostante fosse riconducibile ad ambiti materiali di competenza regionale, censurando la sola disposizione che prevedeva il vincolo di destinazione, con l'effetto di far confluire le somme trasferite nei bilanci regionali e garantirne l'autonomo impiego da parte dell'ente territoriale²⁴.

In tal modo, il Giudice costituzionale o ha minimizzato l'impatto delle proprie pronunce sulla finanza territoriale (evitando di travolgere la legge istitutiva del fondo e, con essa, di eliminare le risorse messe a disposizione), garantendo il coinvolgimento degli enti sub-statali nelle scelte allocative mediante l'intesa in Conferenza²⁵; oppure ha rimosso il vincolo di destinazione delle risorse trasferite, garantendo la libera determinazione dei poteri regionali nelle scelte di finanziamento delle politiche. Peraltro – aspetto particolarmente rilevante nella presente prospettiva di analisi – quando ha dichiarato incostituzionali disposizioni istitutive di fondi statali settoriali, la Corte è sempre stata attenta a fare salvi i procedimenti di spesa in corso, evitando di pregiudicare i diritti²⁶. Infine, nei casi in cui il Giudice delle leggi ha riconosciuto la conformità di norme statali con vincolo di scopo in ambito materiale di competenza regionale, ciò è avvenuto proprio per garantire la tutela dei diritti (ad esempio: Guazzarotti, 2009, 1038 s. e 1044 s.)²⁷.

Tale orientamento della giurisprudenza costituzionale conferma che non è soltanto il carattere derivato della finanza territoriale a limitare l'autonomia politica degli enti, ma anche la previsione di vincoli di destinazione nell'impiego delle risorse trasferite (per tutti: Brancasi, 2004, 466 s.).

2.4. La funzione di coordinamento della finanza pubblica

²¹ Cfr. sentt. n. 370 del 2003 e n. 16 del 2004.

²² Tra le tante, cfr. sentt. n. 423 del 2004; n. 51, n. 77 e n. 160 del 2005; n. 137 del 2007; n. 45, n. 50 e n. 63 del 2008; n. 137 del 2007; n. 142 e n. 168 del 2008; n. 168 del 2009.

²³ *Ex plurimis*, sentt. n. 201 del 2007, punto n. 6 del "Considerato in diritto"; n. 63 del 2008; n. 142 del 2008; n. 168 del 2008; n. 124 del 2009, punto n. 3.1 del "Considerato in diritto"; n. 27 del 2010; n. 211 del 2016; n. 61 del 2018, punto n. 3.2 del "Considerato in diritto"; n. 71, n. 78 e n. 87 del 2018.

²⁴ Cfr. sentt. n. 423 del 2004, punto n. 10 del "Considerato in diritto"; n. 45 del 2008, punto n. 3 del "Considerato in diritto".

²⁵ Tra le più recenti, cfr. sentt. n. 61, n. 71, n. 74, n. 78 e n. 87 del 2018.

²⁶ Cfr. sentt. n. 16 e n. 49 del 2004, secondo le quali la declaratoria di incostituzionalità che travolge il fondo non determina immediato pregiudizio per i diritti della persona; nonché sentt. n. 370 del 2003; n. 423 del 2004; n. 50 del 2008 e n. 74 del 2018 che fanno espressamente salvi i procedimenti di spesa in corso qualora incidano sui diritti.

²⁷ Significativa la giurisprudenza sulla c.d. *social card*: cfr. sentt. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013.

L'ultima variabile di cui tenere conto per misurare il grado di autonomia regionale rispetto alle funzioni preposte ad erogare prestazioni è rappresentata dalla funzione di coordinamento finanziario, qui intesa in senso *dinamico*, quale insieme di istituti che consentono di rimodulare periodicamente l'apporto delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di governo dei conti pubblici. È evidente, infatti, che quanto più intensa e penetrante è la funzione di coordinamento, tanto meno autonoma è la finanza.

Al passaggio da una finanza quasi esclusivamente derivata ad un modello parzialmente partecipato, corrisponde, già nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, l'esigenza di rafforzare il coordinamento finanziario.

Non è possibile richiamare le molteplici direttrici entro le quali tale funzione si esplica nelle relazioni tra centro e periferia, incidendo sugli ambiti organizzativi e funzionali delle autonomie e, conseguentemente, sulle prestazioni erogate dalle Regioni, tanto più nella c.d. legislazione della crisi, in cui le misure di *coordinamento* diventano obblighi di *contenimento* della spesa pubblica (ad esempio: Belletti, 2016, spec. 97 ss.; Carli, 2018, 134). Basti qui ricordare che dal raffronto tra la giurisprudenza costituzionale resa all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V e quella più recente emergono profondi mutamenti che hanno connotato la variabile in esame, rendendola sempre più incisiva. Nel corso degli anni, la Corte costituzionale ha riconosciuto allo Stato la possibilità di comprimere in maniera sempre più penetrante l'autonomia politica delle Regioni²⁸, tanto più per effetto della legge costituzionale n. 1 del 2012, soprattutto per il comma premesso all'art. 97 Cost., che richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni (dunque, anche quelle regionali) ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, e per la competenza speciale ed esclusiva, riservata alla legge rinforzata di attuazione della riforma, di dettare le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare tali obiettivi (Cecchetti, 2012, 4 ss.), resi progressivamente opponibili anche alle autonomie speciali²⁹.

Né può essere qui dettagliatamente ricostruito il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti sub-statali, strumentale ad assicurare la raffrontabilità dei conti, il consolidamento delle finanze pubbliche e il controllo di costituzionalità sulle leggi che impiegano risorse, quale strumento di verifica dell'operato dei pubblici poteri a tutela dei diritti costituzionali³⁰.

²⁸ Si confrontino, ad esempio, da un lato, la sent. n. 36 del 2004, in cui la Corte ha motivato, con diffusi argomenti, la possibilità per il legislatore statale di limitare il disavanzo e, contestualmente, la spesa corrente complessiva delle Regioni (limitazioni, cioè, non particolarmente incisive), e, dall'altro lato, la giurisprudenza successiva alla sent. n. 182 del 2011 – pronuncia significativa ai fini della richiamata trasformazione della funzione di coordinamento finanziario – secondo la quale limitazioni puntuali e dettagliate alle singole voci di spesa si applicano integralmente alle amministrazioni statali, mentre vincolano le Regioni, comparto per comparto, come obiettivo complessivo di riduzione della spesa; da ciò discende la giurisprudenza successiva che rende costantemente opponibili agli enti sub-statali vincoli e limiti alle singole voci di bilancio per il conseguimento di puntuali obiettivi di finanza pubblica (tra le tante, in quanto particolarmente esemplificative, sentt. n. 139 e n. 262 del 2012; n. 22 del 2014).

²⁹ V., in particolare sentt. n. 88 e n. 188 del 2014. Sul punto, v. anche *infra*, Parte terza di questa relazione.

³⁰ Cfr., tra le tante, sentt. n. 188 del 2015; n. 10, n. 184 e n. 188 del 2016; n. 169 del 2017. V. Parte seconda di questa relazione.

Mi preme però sottolineare che la combinazione delle variabili richiamate, culminate nell'esercizio di una penetrante funzione di coordinamento, ha concorso a consolidare la prevalenza di un modello di finanza che non poteva non riflettersi sui vincoli gravanti sulle Regioni rispetto alla possibilità di realizzare politiche differenziate, così limitando l'attuazione del modello di *Welfare* regionale prefigurato dal Titolo V (tra i tanti: Bifulco, 2003, 135 ss., spec. 143 ss.; E. Longo, 2007, spec. 80 ss.; Campedelli, Carrozza e Pepino, 2010, spec. 207 ss.; Kazepov e Barberis, 2013).

Parte Seconda. L'erogazione delle prestazioni tra centro e periferia: un banco di prova per l'autonomia finanziaria

3. Premessa

Alla stregua del modello delineato, è possibile procedere alla valutazione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni e, conseguentemente, della capacità delle autonomie di realizzare politiche pubbliche e operare a beneficio dei diritti.

Per le Regioni a statuto ordinario, saranno presi in esame due casi paradigmatici: anzitutto, il finanziamento delle prestazioni legate alla garanzia del diritto alla salute, perché esso assorbe larga parte delle 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 (variabili che, come si è detto, limitano l'autonomia). In secondo luogo, si prenderà in esame il finanziamento delle funzioni in esito al recente processo di riordino dell'ente intermedio, competente ad erogare prestazioni inerenti ad alcuni diritti. L'analisi verrà effettuata incrociando le variabili del modello suesposto per "testare" il grado di autonomia finanziaria nell'erogazione delle prestazioni e la sostenibilità del modello stesso.

4. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e i piani di rientro dal disavanzo

Con riferimento alla garanzia del diritto alla salute, va premesso che la trasformazione del servizio sanitario nazionale degli anni Novanta del secolo scorso ha rafforzato il livello di governo regionale anche sotto il profilo della gestione per rispondere alle esigenze di differenziazione territoriale, successivamente consolidate dalla riforma del Titolo V del 2001. La regionalizzazione del *welfare* sanitario è poi bilanciata dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza a garanzia del contenuto del diritto alla salute.

Le funzioni amministrative in materia sanitaria spettano in buona misura alle Regioni che devono, però, garantire i livelli essenziali fissati dallo Stato ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. (seconda variabile del modello sopra delineato).

Le Regioni sono inoltre chiamate ad erogare le prestazioni sanitarie nell'ambito di un sistema di finanza largamente derivata (prima variabile). Il finanziamento della sanità regionale, infatti, ancora oggi continua ad essere assicurato da quote di finanza derivata e limita-

tamente 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'IVA³¹. 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 (terza variabile del modello sopra delineato); vincoli che si aggiungono ai finanziamenti di scopo previsti dalle singole leggi di settore e da misure annualmente contenute nella legge di bilancio³², ormai largamente diffuse anche in materia sanitaria³³. 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 sanitarie³⁴.

In tale contesto, in cui il finanziamento del diritto alla salute è determinato in maniera esogena dal centro, nel corso del processo di formazione del bilancio dello Stato, la garanzia dell'integrale finanziamento delle funzioni preordinate a soddisfare diritti, sorretta da meccanismi perequativi espressione dei valori costituzionali di unità, eguaglianza e solidarietà, richiede evidentemente un confronto leale su quanto trasferire rispetto alle prestazioni da garantire e, dunque, le Regioni devono essere coinvolte dallo Stato nella determinazione sia dei LEA, sia dell'entità delle risorse. Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto che la «forte incidenza» della determinazione dei livelli essenziali sulle funzioni e sulle risorse esige moduli di leale collaborazione³⁵.

Allo scopo di assicurare la corrispondenza tra prestazioni da garantire e relativa provvista finanziaria, già la legislazione degli anni Novanta prescriveva che l'individuazione delle risorse da destinare al diritto alla salute dovesse essere determinata *contestualmente* ai livelli essenziali (ad esempio: Balduzzi, 2002, 23). Tuttavia tale principio non è stato sempre rispettato.

³¹ Nel complesso, 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 determinato mediante 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).

³² Essendo stata rinviata al 2020 la soppressione dei trasferimenti statali di parte corrente alle Regioni (cfr. art. 1, comma 778, lett. c), n. 1), della legge 27 dicembre 2017, n. 205).

³³ Ciò 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).

³⁴ 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). Cfr. sent. n. 187 del 2012.

³⁵ V., in particolare, sentt. n. 88 del 2003; n. 136 del 2006; n. 45 del 2008; n. 169 del 2017.

Al mancato rafforzamento della finanza autonoma³⁶, 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, come si desume dalle intese sottoscritte in Conferenza e poi trasfuse nella legislazione finanziaria statale (nonché dai relativi piani sanitari nazionali). Ad essa segue la determinazione dei fabbisogni regionali, individuati, per ciascuna delle tre macro-aree di assistenza (collettiva, distrettuale e ospedaliera), sulla base dei costi *standard* come media della spesa *pro capite* rilevata in alcune Regioni di riferimento (idonee a garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico, secondo determinati parametri quantitativi e qualitativi). Anche i livelli essenziali di assistenza sono definiti e aggiornati mediante moduli procedurali basati sul principio di leale collaborazione³⁷, con il coinvolgimento delle Regioni e, in Conferenza, vengono definite le risorse che lo Stato deve trasferire e i relativi accordi di riparto³⁸.

Mediante questi procedimenti viene assicurata, in via di prassi, la partecipazione regionale alla determinazione e al finanziamento dei LEA con l'effetto di attenuare l'influenza dei fattori del modello sopra preso in esame che più limitano l'autonomia (finanza derivata e coordinamento finanziario) e di rafforzare l'incidenza regionale sulla determinazione delle funzioni e delle risorse, pur in ambito di competenza legislativa statale (art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.) perché determinazione e finanziamento dei LEA sono demandati ad atti di rango sub-legislativo, su cui soltanto, contrariamente agli atti legislativi³⁹, può essere assicurata la leale collaborazione, come conferma anche il recente procedimento di rideterminazione dei livelli stessi (d.P.C.M. 12 gennaio 2017, recante i c.d. "nuovi LEA", e successive intese in Conferenza per il finanziamento delle prestazioni).

Nondimeno, specie negli anni più recenti, anche i richiamati moduli procedurali si sono rivelati 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 in Conferenza.

³⁶ Al riguardo, deve essere 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.

³⁷ V., da ultimo, l'art. 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che dispone la definizione e l'aggiornamento dei LEA mediante intesa in Conferenza, sulla cui base è stato emanato il d.P.C.M. 12 gennaio 2017, recante i c.d. "nuovi LEA". Sul punto, v. Rossi, 2018, 8 ss.

³⁸ V., da ultimo, l'intesa in Conferenza del 26 ottobre 2017 sul riparto delle risorse per il Servizio sanitario nazionale nell'anno 2017, in cui è prevista una quota indistinta e una quota vincolata per il finanziamento delle prestazioni.

³⁹ Con l'eccezione dei decreti legislativi determinata dalla sent. n. 251 del 2016, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune disposizioni di una legge di delega nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (o Unificata).

Nel contempo, essendo stata sospesa dal 2016 ogni forma di manovrabilità dei tributi regionali e delle deliberazioni comunali sui tributi locali, i vincoli alla spesa regionale finiscono per produrre l'effetto di trasferire parte del finanziamento direttamente sui cittadini con l'aumento dei ticket richiesti per mantenere il livello di erogazione delle prestazioni.

Si può pertanto riscontrare, anche oggi, la storica dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa che ha contribuito ad appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo nella gestione del servizio sanitario (ad esempio: Calzolaio, 2014, 3 ss.). Le Regioni sono tuttalpiù chiamate a rispondere degli eventuali aumenti delle partecipazioni al costo delle prestazioni sanitarie richieste agli assistiti (c.d. ticket) che, però, costituiscono una sorta di necessitato strumento a cui ricorrere in caso di insufficienza delle risorse trasferite. In altre parole, l'effetto combinato della limitazione della spesa e della determinazione di vincoli di destinazione sui finanziamenti provenienti dal centro, in uno con la necessità di garantire i livelli essenziali, riduce considerevolmente il margine di autonomia delle Regioni nell'organizzazione del servizio. L'introduzione dei costi e dei fabbisogni *standard* si è risolta in strumento di razionalizzazione della spesa, ma non certo di garanzia dei diritti.

Nel complesso, i dati degli ultimi anni confermano diversi nodi critici nel delineato sistema di finanziamento delle prestazioni sanitarie, tanto sotto il profilo della sostenibilità economica del servizio nel lungo periodo, quanto ai fini della garanzia dell'integrale finanziamento dei LEA⁴⁰.

Un primo aspetto critico generale 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 (quarta variabile nelle relazioni finanziarie tra centro e periferia).

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 insulari e meridionali, invece, non sono riuscite a contenere le dinamiche di spesa, senza peraltro garantire determinati *standard* qualitativi dei servizi. È pertanto lungo tale direttrice che più si rilevano notevoli differen-

⁴⁰ La progressiva decurtazione delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria è in ultimo avvertita dall'ente erogatore della prestazione medica che lamenta, nelle controversie instaurate davanti al giudice amministrativo, l'insufficienza dei fondi per assicurare i LEA avverso le scelte allocative dell'ente territoriale. Sul punto, i giudici amministrativi si sono espressi nel senso di ritenere che il riconoscimento del diritto alla salute non è assoluto, incontrando, invece, limiti sia esterni, posti dall'esistenza di diritti costituzionali di pari rango, sia interni, posti dall'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale. Il più rilevante limite interno è quello finanziario, che si riflette sull'organizzazione regionale del servizio sanitario. A detta dei giudici amministrativi, a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e dell'interesse generale alla conservazione di un sistema sanitario pubblico, la legge prescrive il rispetto delle compatibilità finanziarie secondo gli *standard* di maggiore efficienza e, ove tali compatibilità non siano rispettate, è necessario il contenimento della spesa negli ambiti estranei o eccedenti i livelli essenziali di assistenza (cfr., di recente, Tar Sicilia, sez. I, 17 aprile 2018, n. 904; Tar Campania, sez. I, 11 aprile 2018, n. 2377; Cons. St., sez. III, 13 aprile 2018, n. 2229; Cons. St., sez. III, 22 gennaio 2018, n. 372).

ze nella gestione finanziaria e profonde asimmetrie nella qualità delle prestazioni sanitarie (e nella stessa capacità, come si dirà, di assicurare l'integrale finanziamento dei LEA)⁴¹.

Da una situazione di insoddisfacente livello di tutela dei diritti segue inoltre l'incremento della c.d. mobilità sanitaria che, pur essendo espressione dell'effettivo riconoscimento e dell'ampliamento della libertà di cura e del diritto alle prestazioni, finisce per acuire le richiamate fratture territoriali, con il conseguente aumento del divario tra Regioni che presentano tassi di elevata mobilità attiva (che esprime la capacità di attrazione degli assistiti da parte di una regione, identificando, quindi, le prestazioni sanitarie offerte ai non residenti), e Regioni ad elevata mobilità passiva (che indica l'indice di fuga dal territorio di residenza e, quindi, le prestazioni erogate ai cittadini da altra regione). Le prime (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) hanno progressivamente consolidato la loro posizione di enti creditori nella gestione finanziaria del servizio sanitario nazionale, essendo esse rimborsate per i costi delle prestazioni offerte dalle Regioni di residenza del cittadino che fruisce di prestazioni nel loro territorio; le seconde, invece, si consolidano come cronicamente debentrici, poiché tale fenomeno – a cui sono ormai interessate la metà delle Regioni italiane – concorre ad incrementare le passività dei bilanci regionali.

La disposizione secondo la quale il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza deve essere assicurato a costi *standard* «al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale»⁴² garantisce che il finanziamento dei LEA avvenga tenendo conto della Regione di residenza degli assistiti e non già in base alla collocazione delle strutture sanitarie erogatrici. Nondimeno, anche tale previsione⁴³, volta a contenere i divari territoriali almeno nell'erogazione delle prestazioni essenziali, non è idonea ad attenuare le forti diseguaglianze nell'erogazione delle prestazioni sanitarie, come dimostra il costante incremento della mobilità sanitaria stessa.

La complessità del sistema di finanziamento della sanità così delineato si è “scaricata” sulla recente giurisprudenza costituzionale.

Con riguardo al primo nodo critico, relativo alla sostenibilità finanziaria del sistema rispetto alle prestazioni da fornire, i livelli essenziali costituiscono il punto di riferimento nella definizione del contenzioso sul riparto dei costi tra Stato e Regioni.

La capacità di erogare i LEA è diventato il parametro su cui misurare: a) quanto alle leggi statali, la ragionevolezza dei “tagli lineari” dei finanziamenti⁴⁴ e delle norme di c.d. auto-

⁴¹ I dati maggiormente critici si manifestano in Regioni del Mezzogiorno (Molise, Puglia, Sicilia, Campania e Calabria), per il triennio 2014-2016 (cfr. il Rapporto del MEF, *Il monitoraggio della spesa sanitaria*, Rapporto n. 4, Roma, luglio 2017, anche in esito ai lavori del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali, istituito presso il MEF, e del Comitato permanente per l'erogazione dei LEA, istituito presso il Ministero della salute, 7 ss., 54 e 86 s.), sebbene tali disfunzioni interessino anche altre Regioni: sono soltanto otto (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Veneto) quelle perfettamente in linea con le prestazioni da erogare in tutte le macro-aree dei LEA.

⁴² Art. 27, comma 6, lett. a), del decreto legislativo n. 68 del 2011.

⁴³ Per la quale, nel finanziamento dei livelli essenziali, si tiene conto del debito delle Regioni in disavanzo e non del credito di quelle “a mobilità attiva”.

⁴⁴ In questo precario contesto, la Corte ribadisce infatti la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEA, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto

coordinamento (con le quali viene rimesso alle Regioni, in sede di intesa in Conferenza, il riparto degli oneri annuali conseguenti alla riduzione della spesa complessiva unilateralmente fissata dallo Stato)⁴⁵; b) quanto alle leggi regionali, la proporzionalità e la ragionevolezza delle scelte allocative delle Regioni a tutela del diritto alla salute, individuando i livelli stessi il limite oltre il quale non può essere compresa la spesa costituzionalmente necessaria al soddisfacimento del diritto⁴⁶. Ciò dimostra che, una volta determinati tali livelli, le risorse necessarie al finanziamento delle relative prestazioni devono ritenersi costituzionalmente vincolate, in quanto legate alla soglia di esigibilità del diritto da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

Ferma restando la sostenibilità dei LEA, la Corte ha affermato che la tutela del diritto alla salute è condizionata dalle risorse a disposizione⁴⁷; che l'obiettivo della tutela della salute può porsi in bilanciamento con il valore della sostenibilità finanziaria, anche quale «necessario presupposto della continuità dell'intervento pubblico nel settore», poiché «il dissesto ulteriore e perdurante del sistema porrebbe in pericolo la stessa ulteriore azione pubblica di tutela della salute»⁴⁸. La Corte sembra cioè – sia pure con i ricordati limiti – giustificare la contrazione delle risorse in vista di obiettivi di lungo periodo.

Diversa è, invece, la prospettiva da cui muove l'organo di giustizia costituzionale quando l'esigenza di risparmio produce discriminazioni, ad esempio nella partecipazione degli assistiti alla spesa sanitaria⁴⁹, o escludendo irragionevolmente gli stranieri dall'erogazione delle prestazioni⁵⁰. In queste pronunce, che definiscono giudizi instaurati in via incidentale, il controllo di costituzionalità sul bilanciamento tra diritti e risorse è calibrato sull'eguaglianza rispetto all'individuazione dei beneficiari del contenuto essenziale del diritto (mentre non riguarda direttamente il livello delle prestazioni e i rapporti tra Stato e Regioni). Da questo punto di vista, la dottrina del contenuto irriducibile del diritto alla salute continua ad operare come limite al bilanciamento realizzato dal legislatore, pur con problematiche oscillazioni tra contenuto minimo e contenuto essenziale – a fronte dell'inequivoca opzione della norma costituzionale in favore della formula più ampia – e con il costante richiamo al principio di gra-

del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del “Considerato in diritto”). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l'esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario, ma l'aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. V. anche sentt. n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

⁴⁵ Cfr. sentt. n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018.

⁴⁶ Di particolare rilievo, sotto quest'ultimo profilo, le recenti pronunce che affermano la doverosità del finanziamento dei LEA, a cui deve corrispondere «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale» al fine di consentire l'emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata: cfr. sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018. Per le significative implicazioni: cfr. Politi, 2018, 39 ss., spec. 47 ss.

⁴⁷ Dalla sent. n. 455 del 1990 sino alle sentt. n. 203 del 2016, punto n. 8 del “Considerato in diritto” e n. 192 del 2017, punto n. 9.2.4 del “Considerato in diritto”.

⁴⁸ Sent. n. 416 del 1995, secondo un indirizzo poi costantemente confermato, ad esempio, nella giurisprudenza sui piani di rientro dal disavanzo sanitario: v. *infra*, nel testo.

⁴⁹ Cfr. sentt. n. 247 del 1992; n. 184 del 1993; n. 304 del 1994; n. 416 del 1995; n. 309 del 1999; n. 200 del 2005.

⁵⁰ V., ad esempio, sent. n. 252 del 2001; n. 432 del 2005, punto n. 5.1 del “Considerato in diritto”; nonché n. 306 del 2008 e n. 11 del 2009.

dualità delle riforme onerose, che spesso finisce per limitare la tutela (ad esempio: Salazar, 2000, 122 ss.; Id., 2015, 164; Azzariti, 2017, 387 s.).

In questo contesto, va evidenziato che i formanti introdotti dalla legislazione statale per rendere la spesa sanitaria più “efficiente”, mediante la standardizzazione dei costi delle funzioni (che interviene quando le risorse sono già state determinate dal centro), se combinati ai “tagli” del finanziamento, rischiano di produrre l’effetto paradossale di non garantire – nel lungo periodo – neppure l’erogazione delle prestazioni concernenti i livelli essenziali. È presumibile che, in caso di costante riduzione dei finanziamenti (come accaduto in questi anni), le Regioni con i bilanci in equilibrio, avendo già reso efficiente la spesa secondo i parametri imposti dalla stessa legislazione statale, non potranno più garantire i risparmi richiesti dallo Stato contenendo i costi delle singole prestazioni, ma dovranno realizzare scelte allocative che incidono sul complesso delle prestazioni e, quindi, sulla stessa erogazione dei LEA. Infatti, essendo le spese dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario destinate alla sanità per circa l’80 per cento, è entro quello stesso perimetro che dovranno essere realizzati i risparmi richiesti dallo Stato.

Sotto il secondo profilo critico sopra richiamato (diseguaglianza tra Regioni, e, in particolare, tra Nord e Sud), è emerso un notevole divario tra Regioni “virtuose”, capaci, cioè, di garantire l’erogazione delle prestazioni concernenti i livelli essenziali in condizioni di efficienza e di appropriatezza clinica e organizzativa, e Regioni che, non riuscendo a garantire la sostenibilità finanziaria del servizio, sono sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario.

È evidente, peraltro, che tali parametri di valutazione sono applicati nella fase successiva alla determinazione delle risorse da trasferire, e quindi in alcun modo sono agganciati alla garanzia dell’autonomia, né alla tutela dei diritti.

Le Regioni che presentano problemi di sostenibilità finanziaria del servizio sanitario sono sottoposte ai piani di rientro dal disavanzo e, essendo fortemente limitate nella capacità di spesa, rischiano di non garantire l’erogazione delle prestazioni, in forza di una sorta di presunzione di inadeguatezza affermata, come si dirà appresso, dalla recente giurisprudenza costituzionale.

Il ricorso all’istituto in parola costituisce misura di particolare rilievo nella presente prospettiva di analisi perché mette in immediata relazione poteri e diritti nei rapporti finanziari tra centro e periferia. Esso esprime uno dei punti massimi di espansione del coordinamento finanziario, consentendo di limitare l’autonomia politica regionale per conformare l’erogazione delle prestazioni sanitarie alla garanzia dei livelli essenziali e – oggi sempre più – alla loro sostenibilità nel futuro.

A tali fini, Stato e Regioni sottoscrivono accordi che precludono l’adozione unilaterale da parte regionale di misure, amministrative o normative, incompatibili con il piano. All’inadempimento da parte regionale degli obblighi sottoscritti (frequente, anche in ragione

della brevità dei termini normativamente previsti) segue la nomina di un commissario *ad acta*, le cui funzioni devono essere preservate da ogni interferenza degli organi regionali⁵¹.

La giurisprudenza costituzionale ha ampiamente corroborato questo modello⁵², non limitandosi a qualificare come principi di coordinamento le sole disposizioni che determinano il metodo negoziale e gli obiettivi dell'azione di risanamento, ma la stessa disciplina contenuta nell'accordo⁵³. Ne consegue che l'annesso piano di rientro, facendo corpo con il principio legislativo, funge da norma interposta nel giudizio di costituzionalità delle leggi regionali con esso contrastanti: ciò assicura un penetrante sindacato e, conseguentemente, condiziona le prestazioni sanitarie erogabili, determinando uno statuto giuridico sostanzialmente differenziato per le Regioni sottoposte a piano di rientro tanto sul versante della legislazione quanto su quello dell'amministrazione⁵⁴. Alle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria previste dal piano – che possono protrarsi nel tempo mediante specifici programmi operativi – fanno seguito gli automatismi normativamente previsti che determinano l'innalzamento dell'addizionale IRPEF.

Deve essere sottolineato che tra gli effetti negativi della sottoposizione a piano di rientro riveste un ruolo non secondario l'incremento della mobilità sanitaria passiva, che a sua volta produce l'ulteriore aumento del *deficit* a carico del bilancio regionale.

In conclusione, si può osservare che l'applicazione del sistema di finanziamento dei piani di rientro finisce per incrementare il divario tra Regioni "virtuose" e Regioni in disavanzo che non riescono ad assicurare adeguata assistenza alla propria popolazione.

La giurisprudenza costituzionale ha poi ripetutamente negato che le Regioni sottoposte a piano di rientro possano prevedere livelli di assistenza aggiuntivi, perché ciò determinerebbe una palese incoerenza della legislazione regionale rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria⁵⁵; divieto che si aggiunge alle misure di razionalizzazione e agli

⁵¹ Come ha ripetutamente affermato la giurisprudenza costituzionale: cfr., tra le tante e in maniera particolarmente significativa, sentt. n. 51 del 2013 e n. 266 del 2016.

⁵² Sentt. n. 193 del 2007; n. 94 del 2009; n. 40, n. 52, n. 100 e n. 141 del 2010; n. 123 e n. 163 del 2011; n. 227 del 2015; n. 14 e n. 106 del 2017; n. 199 del 2018.

⁵³ *Ex plurimis*, sentt. 100 del 2010; n. 123 del 2011; 163 del 2011; n. 91 del 2012; n. 131 del 2012.

⁵⁴ Basti pensare, specie nel periodo più recente, alle numerose declaratorie di incostituzionalità di disposizioni legislative regionali che si discostano, anche su aspetti di dettaglio, da quanto previsto dal piano di rientro (*ex plurimis*, sentt. n. 78 del 2011; n. 28, n. 51, n. 79 e n. 104 del 2013); o a quelle pronunce che dichiarano l'illegittimità costituzionale di leggi regionali anche quando l'interferenza con l'attività svolta del commissario incaricato di attuare il piano è meramente potenziale, e, quindi, non determina un contrasto diretto con i suoi poteri (sentt. n. 104 del 2013; n. 110 del 2014; n. 227 del 2015; n. 266 del 2016; n. 14, n. 106 e n. 190 del 2017; n. 117 del 2018); o, ancora, a quelle pronunce che censurano la richiamata interferenza anche in presenza di interventi non previsti dal piano, ma che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentt. n. 131 del 2012; n. 104 del 2013; n. 117 del 2018).

⁵⁵ Cfr., in particolare, sentt. n. 32 del 2012 e n. 104 del 2013. Tale orientamento, ad esempio, non ha consentito alle Regioni sottoposte a piano di rientro di: attivare o prorogare funzioni inerenti alla gestione del servizio di elisoccorso di carattere sanitario (sentt. n. 320 del 2008; n. 32 del 2012); istituire registri tumori e centri per le cure oncologiche (sentt. n. 267 del 2010; n. 214 del 2012; n. 79 del 2013); assicurare la copertura integrale delle prestazioni riabilitative per anziani e disabili (sent. n. 123 del 2011); istituire nuovi enti nell'ambito del servizio sanitario regionale (sent. n. 131 del 2012); o, ancora, prevedere la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi con relativa assunzione di oneri ulteriori a carico del bilancio regionale per garantire un livello di assistenza aggiuntiva (sent. n. 104 del 2013); o, infine, accreditare strutture private per garantire il fabbisogno ospedaliero e incrementare le prestazioni aggiuntive (sent. n. 117 del 2018).

altri interventi di contenimento della spesa previsti dal piano. In sintesi, come efficacemente osservato, i conti sono fatti quadrare menomando l'autonomia regionale, e, con essa, i diritti fondamentali (Ruggeri, 2013, 10).

Non vi è dubbio che l'istituto in esame costituisca strumento di massima efficacia conformativa dell'autonomia politica regionale, prevalentemente riconducibile al vincolo di bilancio piuttosto che alla garanzia della tutela del diritto alla salute. E su ciò si appuntano le condivisibili critiche alla più recente giurisprudenza costituzionale che riduce e cristallizza le prestazioni erogabili e preclude qualsiasi forma di intervento del legislatore regionale volto ad innalzare il livello di tutela dei diritti, ad esempio limitando la compartecipazione alle spese sanitarie per le fasce più deboli della popolazione. La Corte ha infatti censurato l'interferenza con l'attività del commissario anche nei termini di una mera «sovrapposizione potenziale», a prescindere, cioè, dall'esistenza di un effettivo contrasto⁵⁶. Avrebbe potuto essere invece precisato – seguendo più risalenti orientamenti della stessa giurisprudenza costituzionale – che l'effetto interdittivo sui provvedimenti legislativi o amministrativi regionali volti ad innalzare il livello di tutela dei diritti dovrebbe prodursi nella misura in cui essi risultino incompatibili con gli impegni assunti dalla Regione ai fini del risanamento economico-finanziario, verificandone preventivamente l'effettiva incidenza sul disavanzo⁵⁷. In altre parole, in caso di dimostrata disponibilità di ulteriori risorse regionali rispetto a quelle necessarie a finanziare il piano di rientro, potrebbe essere superata la presunzione che, stando alla più rigorosa giurisprudenza costituzionale, preclude l'innalzamento del livello di tutela dei diritti⁵⁸.

È vero però che il piano di rientro dal disavanzo sanitario, essendo espressione di poteri sostitutivi straordinari, fondati sull'art. 120, secondo comma, Cost., si esplica al di fuori del paradigma della sussidiarietà, nei casi in cui valori costituzionalmente protetti potrebbero essere pregiudicati, al punto tale da giustificare l'intervento statale anche *contro* l'autonomia, quando essa non è in grado di garantire i diritti a beneficio dei quali dovrebbe operare (S. Pajno, 2018, 9 s.). In questa prospettiva, si potrebbe pertanto concludere che dal punto di vista di chi subisce l'intervento sostitutivo si realizza una sorta di *trade-off* tra autonomia e diritti a prestazione: alla rinuncia all'autonomia, più o meno imposta, corrisponde l'intervento statale per ripristinare il livello essenziale di tutela pregiudicato dall'insoddisfacente cura degli interessi cui l'amministrazione regionale è preposta.

Peraltro, se la situazione delle Regioni "virtuose" e di quelle sottoposte a piani di rientro sono assai differenti, in entrambe si corre, paradossalmente, il rischio di non assicurare i livelli essenziali. Nell'un caso, le Regioni in equilibrio di bilancio, avendo già reso la spesa "efficiente", verificano per prime la soglia di riduzione dei finanziamenti incompatibile con

⁵⁶ Cfr. sentt. 325 del 2011; n. 104 del 2013; n. 110 del 2014; n. 227 del 2015; n. 266 del 2016; n. 14, n. 106 e n. 190 del 2017; n. 117 del 2018.

⁵⁷ Cfr. sentt. n. 131 del 2012; n. 18 e n. 51 del 2013; n. 141 del 2014.

⁵⁸ In questo senso, la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato che, dalla richiamata giurisprudenza costituzionale sui piani di rientro «ricava che una delimitazione o anche una riduzione delle prestazioni che sono al di sopra dei livelli essenziali non costituisce una loro violazione, ma al contrario, per una Regione sottoposta al Piano di rientro, costituisce un obbligo o un atto necessario, *che può essere evitato solo previa dimostrazione della sua inutilità*» (Cons. St., Sez. III, 6 febbraio 2015, n. 604; cons. ns.).

l'erogazione dei LEA; nell'altro, il diritto alla salute rischia di essere compromesso dall'irresponsabile gestione del servizio sanitario regionale, poiché i progressivi disavanzi ne pregiudicano la sostenibilità e la stessa capacità di erogare i livelli essenziali.

Entrambe le tendenze così illustrate sono il risultato di un procedimento di finanziamento della sanità ancora in larga parte determinato dal centro e soprattutto caratterizzato dallo scarso coordinamento tra la preventiva determinazione dei LEA e delle risorse e i successivi processi di convergenza basati sulla standardizzazione dei costi delle funzioni e sui limiti imposti alla spesa regionale per effetto del coordinamento finanziario.

5. Un secondo caso: la (mancata) connessione tra funzioni e risorse nel riordino dell'ente intermedio e i conseguenti riflessi sui diritti

Un secondo caso qui scelto per dimostrare come la corrispondenza tra funzioni e risorse possa incidere sull'effettiva garanzia dei diritti è rappresentato dalla tormentata vicenda del riordino dell'ente intermedio. La sequenza organizzazione/dotazione organica/provvista finanziaria in questo caso si riflette su una pluralità di prestazioni, riconducibili a molteplici ambiti materiali. Ciò dimostra che le interferenze prodotte dal coordinamento finanziario sull'allocazione funzioni/risorse possono incidere non soltanto su uno specifico diritto, come dimostra il caso preso in esame nel paragrafo precedente, bensì su una pluralità di diritti.

Negli interventi del legislatore statale che si sono susseguiti a partire dal decreto-legge n. 201 del 2011 (uno dei numerosi decreti-legge c.d. anticrisi, il primo del Governo Monti), si sovrappongono due prospettive: la soppressione delle province e il riordino dell'ente intermedio. I due piani continuano ad intrecciarsi nella legislazione successiva e sono compresenti anche nella legge n. 56 del 2014. Quest'ultima, infatti, da un lato, si pone come "normativa ponte" verso il superamento delle province, essendo dichiaratamente rivolta al riordino della materia «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», e, dall'altro lato, disciplina un determinato assetto dell'ente intermedio, a partire dal riordino di funzioni, alcune delle quali particolarmente rilevanti per la garanzia di diritti fondamentali.

Tale orientamento contraddittorio – rivolto alla soppressione e, al contempo, al riordino – si riflette sulla legislazione finanziaria statale e sulla legislazione regionale di attuazione della riforma, che manifestano continue oscillazioni tra la prima e la seconda prospettiva, incidendo negativamente sulla cura dei diritti tuttora affidata all'ente intermedio. La riforma, per quanto qui interessa, costituisce un caso paradigmatico della difficoltà di salvaguardare il principio di connessione tra funzioni e risorse quando il legislatore statale muove dalla prevalente prospettiva del contenimento della spesa.

Pur ridimensionando la provincia come ente politico territoriale, la legge n. 56 del 2014 mantiene a tale livello funzioni fondamentali preordinate al soddisfacimento di diritti (ad esempio in materia di pianificazione territoriale, controlli ambientali, trasporto, gestione dell'edilizia scolastica), da svolgere nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale. Quanto alle altre funzioni, Stato e Regioni sono chiamati ad assicurarne la redistribuzione in base alle rispettive competenze, secondo i criteri previsti dall'art. 118

Cost., con conseguente trasferimento delle risorse connesse a tale riallocazione (P. Bilancia, 2014, spec. 12 ss.).

Al contempo, sul presupposto che avrebbero mantenuto soltanto funzioni fondamentali, le province hanno subito un cospicuo ridimensionamento della dotazione organica e delle risorse finanziarie per lo svolgimento delle loro funzioni per effetto delle misure volte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica contenute nelle leggi di stabilità che si sono susseguite dopo l'entrata in vigore della riforma⁵⁹. I "tagli" lineari della spesa e i vincoli imposti alla dotazione organica degli enti intermedi esprimono un manifesto sfavore della legislazione statale per il mantenimento di funzioni a livello provinciale diverse da quelle fondamentali strettamente intese (Tubertini, 2016, 102 ss.), segnando così i presupposti per l'inversione dei criteri di allocazione privilegiati dai precedenti conferimenti.

In tal modo, la distribuzione delle funzioni non è sempre sorretta dal giudizio di sussidiarietà e adeguatezza: da ciò discende il rischio di pregiudicare la connessione tra funzioni e risorse e la conseguente erogazione dei servizi, che invece – come si è detto – deve ritenersi costituzionalmente necessaria.

Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze legislative, hanno assecondato tali processi partendo dalla riduzione delle risorse anziché dal riordino delle funzioni assegnate all'ente intermedio⁶⁰.

La giurisprudenza costituzionale non ha sempre contenuto le richiamate tendenze. Quando disposta da leggi regionali, la riduzione delle risorse destinate alle province ad invarianza di funzioni è stata talvolta dichiarata incostituzionale per il mancato rispetto del principio di connessione tra le prime e le seconde⁶¹. È interessante osservare, peraltro, che in quelle stesse pronunce la Corte ha accertato anche la violazione del principio di eguaglianza sostanziale, proprio per la lesione dei diritti sociali determinata dall'inadeguato finanziamento dei servizi (in materia istruzione, trasporto e assistenza)⁶².

Quando, invece, è disposta da norme statali (contenute, ad esempio, legge di stabilità per il 2015, "in attesa" del *referendum* sul testo di legge costituzionale che disponeva la soppressione delle province), la limitazione della spesa e della dotazione organica dell'ente intermedio è stata costantemente "salvata" dalla Corte⁶³. Né è stata a tutt'oggi garantita la redistribuzione delle risorse finanziarie già spettanti alle province, che la legge n. 56 del 2014 prevede debbano essere assegnate agli enti che subentrano nelle funzioni trasferite. Soltanto la sent. n. 137 del 2018 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale nella parte in cui non disponeva la riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli

⁵⁹ V., in particolare, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) che contiene misure di riduzione dei finanziamenti e impone un contenimento della dotazione organica delle province pari al 50 per cento; nonché i cospicui "tagli" di risorse finanziarie disposti dal decreto-legge n. 78 del 2015 e dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016).

⁶⁰ Cfr. i rilievi critici della Corte dei conti – Sezione autonomie, *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 23 febbraio 2017, spec. 35 s.

⁶¹ V., in particolare, sentt. n. 118 del 2015 e n. 10 del 2016.

⁶² Sent. n. 10 del 2016.

⁶³ Tra le tante, sentt. n. 143, n. 159, n. 176, n. 202 del 2016, n. 205 del 2016.

enti locali subentrati nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali, ricorrendo, la Corte, a una pronuncia additiva di principio che, di fronte alla lacuna normativa, ha reso esplicito quanto era stato dedotto in via interpretativa dalle precedenti sentenze⁶⁴.

Proprio per garantire il principio costituzionale della corrispondenza tra funzioni e risorse, lo Stato è dovuto intervenire per "correggere" i "tagli" precedentemente disposti, introducendo disposizioni "di favore" per assicurare il finanziamento delle funzioni fondamentali dell'ente intermedio⁶⁵. In questa seconda fase – esclusa la loro soppressione, per effetto del risultato del *referendum* costituzionale del 2016 – torna a prevalere la prospettiva del riordino delle province, anche nella legislazione finanziaria che accompagna l'attuazione della legge n. 56 del 2014.

Tutto ciò rischia di pregiudicare l'esercizio di funzioni amministrative fondamentali in materia di ambiente, viabilità ed edilizia scolastica, limitando la capacità di operare a beneficio dei diritti, o, quantomeno, rendendo incerta l'erogazione di servizi fondamentali nel periodo di transizione che accompagna l'attuazione della riforma.

Parte terza. Finanza delle autonomie speciali ed eguaglianza dei diritti al tempo della crisi

6. Principio di connessione tra funzioni e risorse, accordi e tutela dei diritti

Un aspetto che non può essere trascurato nell'esame dei riflessi delle relazioni finanziarie tra centro e periferia sui diritti riguarda la disciplina della finanza delle autonomie speciali.

Va anzitutto ricordato che essa realizza una sorta di *tertium genus* tra finanza autonoma e finanza derivata, poiché le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata negli statuti in relazione a quanto riscosso sui territori, e per la progressiva accentuazione del suo carattere negoziale. È, infatti, attraverso accordi bilaterali – a prescindere dalla fonte in cui essi si traducono, norme di attuazione o legge rinforzata – che, da un lato, vengono individuate le funzioni e le risorse da trasferire dal centro alla periferia e, dall'altro lato, viene periodicamente ridefinito l'apporto delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la sostenibilità economica del disegno di autonomia particolare.

In questo quadro costituzionale, in cui gli statuti non stabiliscono alcuna connessione tra risorse e funzioni (sul punto, Carli, 2018, 179), le relazioni finanziarie tra Stato e auto-

⁶⁴ Sentt. n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018. Sul punto, cfr. V. Marcenò, 2018, 6.

⁶⁵ Si tratta di disposizioni contenute nel decreto-legge n. 78 del 2015, nella legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) e nel decreto-legge n. 113 del 2016, in materia di enti locali, che dispongono contributi in favore delle province per lo svolgimento di funzioni fondamentali (ad esempio in materia di viabilità e edilizia scolastica) e impongono alle Regioni in ritardo nella riallocazione delle funzioni non fondamentali di ambito provinciale di versare a ciascuna provincia le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali.

mie speciali hanno seguito un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall'art. 119 Cost. per le Regioni di diritto comune.

L'evoluzione della finanza delle autonomie speciali sembra mostrare, quantomeno in taluni casi e in determinate fasi storiche, che la combinazione tra tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti non è sempre stata puntualmente correlata alle funzioni attribuite e ai relativi costi, bensì a più generali parametri di evoluzione del quadro macroeconomico, assecondati dal sistema bilaterale delle relazioni finanziarie, che hanno talora segnato il disallineamento rispetto al principio di connessione tra funzioni e risorse⁶⁶.

Il quadro è peraltro reso complesso dalla diversa evoluzione della finanza delle singole Regioni speciali che costituiscono una categoria ormai eterogenea, fortemente articolata e differenziata al suo interno. È appena il caso di ricordare che il sistema e l'entità del finanziamento disciplinato da statuti, norme di attuazione e altre fonti atipiche, in cui sono stati trasfusi gli accordi, riflette rilevanti differenze all'interno dei singoli enti dotati di autonomia particolare per storia, capacità di attuare le competenze statutarie, efficienza amministrativa, quantità e qualità dei servizi forniti ai cittadini.

A prescindere dalla valutazione del rendimento dell'autonomia finanziaria degli enti a ordinamento differenziato, che andrebbe considerato caso per caso, in parte della dottrina e negli interventi della Corte dei conti sono stati sottolineati due elementi: a) l'evoluzione del quadro macroeconomico e della finanza pubblica statale ha condizionato anche le scelte di governo della finanza delle autonomie speciali, in quanto parte del complesso delle amministrazioni chiamate ad assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico; b) si sono progressivamente determinati, almeno in taluni casi, disallineamenti e distonie tra il meccanismo delle compartecipazioni secondo quote prestabilite e l'esercizio di funzioni preposte ad erogare le prestazioni (ad esempio: Antonini, 2017, 571 s.)⁶⁷.

Gli esempi sono fin troppo noti.

Basti pensare all'evoluzione del sistema finanziario delle Province autonome di Trento e di Bolzano, riflesso della capacità dei territori di acquisire un novero crescente di funzioni (anche per la tendenza dello Stato a delegare ulteriori funzioni, ad invarianza di risorse); e, all'opposto, al sistema finanziario della Regione siciliana, rivelatosi inidoneo a garantire il finanziamento dell'ampio catalogo delle competenze statutarie senza ricorrere a trasferimenti erariali. O, ancora, si pensi alle vicende della c.d. «vertenza entrate» tra la Regione Sardegna e lo Stato⁶⁸, relativa ai criteri di calcolo delle compartecipazioni tributarie sulle imposte

⁶⁶ In questo senso, ad esempio, Sezione delle autonomie della Corte dei conti nell'*Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, tenutasi presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali il 23 aprile 2015, 17 s.; nonché i risultati dell'apposita indagine conoscitiva: cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi*, seduta del 4 novembre 2015, 39 ss., spec. 40 e 48.

⁶⁷ Cfr. i rilievi critici della Corte dei conti – Sezione autonomie, *Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 23 marzo 2017, spec. 31 ss.

⁶⁸ Come definita dalla Corte costituzionale sin dalla sent. n. 231 del 2008.

sui redditi e sull'IVA, che ha penalizzato la Regione per il mancato adeguamento del sistema delle entrate alla modifica dell'art. 8 dello Statuto speciale risalente al 2006, oggetto di più pronunce del Giudice delle leggi⁶⁹, su cui sono intervenute norme di attuazione⁷⁰.

Nel tempo, le asimmetrie sono state parzialmente ricomposte mediante la determinazione di riserve nel bilancio dello Stato degli aumenti di gettito che si erano determinati, la rinuncia da parte delle Regioni alle entrate in quota fissa, la riduzione o soppressione dei trasferimenti e il successivo adeguamento delle norme finanziarie statutarie, sempre maggiormente incentrate sulle compartecipazioni⁷¹.

In tale direzione, negli anni più recenti, lo Stato ha cercato di fissare il contributo delle autonomie speciali agli obiettivi di risanamento, introducendo meccanismi maggiormente definiti rispetto al principio di connessione tra funzioni e risorse: o con la richiesta di contributi aggiuntivi o con il trasferimento di ulteriori funzioni.

Sul piano del metodo e della procedura, la definizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali nel 2009-2010 è avvenuta mediante modificazione degli statuti speciali con legge ordinaria, previa sottoscrizione di appositi accordi, secondo quanto previsto, limitatamente alla materia finanziaria, dai rispettivi statuti. Anche la Regione siciliana, la cui norma fondamentale non prevede tale procedura, ha sottoscritto significativi accordi che hanno ridefinito aspetti centrali della finanza territoriale e del sistema tributario: l'uno, a seguito di quanto previsto dall'art. 11 del decreto-legge n. 133 del 2016 (e, poi, trasfuso nelle norme di attuazione⁷²: cfr. Verde, 2016); l'altro, firmato il 19 dicembre 2018, e poi "recepito" nella legge di bilancio per il 2019.

I procedimenti richiamati determinano la decostituzionalizzazione della disciplina relativa alla finanza e ai tributi, originariamente attribuita alla fonte statutaria speciale, e consentono di estendere la garanzia del metodo dell'accordo che viene poi trasfuso in legge statale.

In questo modo, il prevalente ricorso alla fonte atipica ha reso la disciplina della finanza delle autonomie speciali maggiormente disponibile alle esigenze di rimodulazione.

Di fronte alla crisi, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali hanno subito non poche forzature (2010-2011). Lo Stato ha talvolta tentato di estendere *in via diretta* limiti e vincoli finanziari, discostandosi dal principio dell'accordo e da quanto previsto dalle fonti atipiche.

Tutto ciò ha alimentato un cospicuo contenzioso costituzionale.

⁶⁹ Cfr. sentt. n. 99 del 2012, n. 118 del 2012 e n. 95 del 2013. Sul punto, v. ora sent. n. 6 del 2019 che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge di bilancio per il 2018 nella parte in cui non garantisce alla Regione Sardegna «adeguate risorse» per il triennio 2018-2020 nelle more della definizione dell'apposito accordo di finanza pubblica.

⁷⁰ Cfr. decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (*Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma Sardegna – legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali*).

⁷¹ Cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 37.

⁷² Cfr. decreto legislativo 25 gennaio 2018, n. 16.

La Corte ha delimitato la portata del metodo dell'accordo e progressivamente esteso l'applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica alle autonomie speciali⁷³, superando il precedente orientamento secondo il quale essi potevano imporsi soltanto nei limiti degli statuti e delle norme di attuazione (ad esempio: Bartole, 2015, 10 s.)⁷⁴.

Per stabilizzare la disciplina della finanza territoriale, Stato e autonomie speciali hanno comunque sottoscritto altri accordi⁷⁵, che rafforzano il modello di finanza territorializzata come corrispettivo della rinuncia alle impugnazioni pendenti davanti alle diverse giurisdizioni, e definiscono il concorso richiesto a fini di coordinamento della finanza pubblica.

Nondimeno, già negli anni successivi, il legislatore statale ha progressivamente ridefinito il contributo delle autonomie speciali agli obiettivi di risanamento. Ciò ha determinato una rinnovata stagione di conflitti tra Stato e Regioni avente ad oggetto la legislazione finanziaria.

Per assicurare l'immediato concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di risanamento, il legislatore statale, a partire dal 2014-2015, ha utilizzato istituti di coordinamento e di limitazione dell'autonomia finanziaria speciale quali riserve all'erario e accantonamenti di risorse nel bilancio statale, oltre a ricorrere ai già sperimentati strumenti di coordinamento in senso dinamico (patto di stabilità interno e ulteriori misure di contenimento della spesa).

Negli ultimi anni, il concorso delle autonomie speciali è stato assicurato soprattutto mediante l'istituto dell'accantonamento, che consiste nella determinazione unilaterale del contributo complessivo dovuto – “accantonato” appunto – in favore dello Stato sino all'emanazione delle norme di attuazione previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 per il «conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà».

La giurisprudenza costituzionale ha fatto “salvo” tale meccanismo, sul rilievo che esso determina l'accantonamento “transitorio” di quote di compartecipazioni ai tributi erariali⁷⁶, allo scopo di ridurre per un importo corrispondente il livello delle spese, e quindi può ritenersi distinto dalla “riserva” che, invece, sottrae definitivamente all'ente territoriale risorse che gli spetterebbero⁷⁷. Il meccanismo in parola non altererebbe, dunque, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse ai fini dell'erogazione delle prestazioni⁷⁸.

In estrema sintesi, l'orientamento giurisprudenziale è sorretto da due argomenti: la necessità di garantire il tempestivo adempimento degli obblighi circa la sostenibilità delle finanze pubbliche che non consente di attendere l'esito dei negoziati con ciascun ente territo-

⁷³ Cfr., ad esempio, sentt. n. 229 del 2011; n. 39, n. 54 e n. 181 del 2014; n. 46, n. 77, n. 82 e n. 238 del 2015; n. 40 del 2016; n. 62 del 2017; n. 154 del 2017, punto n. 4.4.1 del “Considerato in diritto”; n. 103 del 2018, punto n. 6.1 del “Considerato in diritto”.

⁷⁴ In questo senso, sentt. n. 276 del 2006 e n. 179 del 2007. Sulla valorizzazione delle norme di attuazione, cfr. sentt. n. 51 del 2006; n. 178 e n. 241 del 2012.

⁷⁵ Tali accordi sono stati sottoscritti: in data 9 giugno 2014 da Governo e Regione autonoma siciliana; in data 21 luglio 2014 da Governo e Regione autonoma Sardegna; in data 15 ottobre 2014 da Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano; in data 23 ottobre 2014 da Governo e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

⁷⁶ Cfr. sentt. n. 77 e n. 82 del 2015.

⁷⁷ Cfr. sent. n. 188 del 2016.

⁷⁸ *Ex plurimis*, cfr. sentt. n. 198 del 1999, n. 97 del 2013, n. 145 del 2014.

riale⁷⁹; l'esigenza di assicurare la proporzionalità dei sacrifici imposti nel sostenere gli oneri finanziari⁸⁰.

La più recente frontiera del coordinamento finanziario – come si è ricordato (v. *supra*, par. 4) – si esprime nelle norme statali di c.d. autocoordinamento, in forza delle quali viene annualmente demandata ad un'intesa in Conferenza tra tutte Regioni la definizione dei rispettivi oneri per il conseguimento del risparmio complessivo unilateralmente fissato dallo Stato, salva la necessità di adottare, agli stessi fini, accordi bilaterali con ciascuna autonomia speciale⁸¹. In caso di renitenza alla stipula di tali accordi e di mancata partecipazione delle Regioni speciali all'intesa conclusiva in Conferenza sul riparto del contributo da garantire, gli oneri ulteriori ricadono automaticamente soltanto sulle Regioni di diritto comune al fine di preservare i saldi complessivi della manovra finanziaria⁸².

In tal modo, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali producono effetti sul principio di connessione tra funzioni e risorse di tutti gli enti sub-statali, in forza di norme di coordinamento che incidono, sia pure con un diverso grado di intensità, tanto sulle Regioni di diritto comune quanto sulle autonomie speciali.

In conclusione, alla stregua dei più recenti meccanismi di coordinamento finanziario, pur non potendosi escludere che anche alcune autonomie speciali possano avere difficoltà ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni, se non ricorrendo a trasferimenti statali⁸³, le compartecipazioni in quota fissa previste dagli statuti garantiscono risorse "certe" rispetto a quelle nella disponibilità delle Regioni ordinarie, con effetti maggiormente favorevoli nell'identificazione delle funzioni e nell'erogazione delle prestazioni a beneficio dei diritti (valutate alla stregua delle variabili sopra individuate). Nondimeno, anche per le autonomie speciali, la quantificazione delle entrate può rivelarsi non corrispondente alle funzioni da svolgere e alle prestazioni da erogare o per eccesso (Province autonome di Trento e di Bolzano) o per difetto (Regione siciliana).

7. Specialità e doveri costituzionali di solidarietà nella giurisprudenza costituzionale

In una visione sistemica complessiva, preordinata a garantire i doveri costituzionali di solidarietà e l'eguaglianza dei diritti fondamentali, devono essere soprattutto presi in esame i

⁷⁹ Tra le tante, in maniera significativa, sent. n. 82 del 2015, punto n. 7.4 del "Considerato in diritto".

⁸⁰ V., in particolare, sent. n. 154 del 2017, punto n. 4.4.1 del "Considerato in diritto".

⁸¹ Cfr. l'art. 1, commi 680-684, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016*). V. anche l'apposita intesa conseguita in sede di Conferenza Stato-Regioni l'11 febbraio 2016; nonché, per il finanziamento del fabbisogno finanziario nazionale standard per il 2017 e 2018, l'art. 1, comma 392, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*).

⁸² Si vedano le intese conseguite in Conferenza rispettivamente in data 11 febbraio 2016 e 26 ottobre 2017, dalle quali si desume l'incremento del contributo richiesto alle Regioni a statuto ordinario.

⁸³ Da cui dipendono ancora, anche se con diversi gradi di intensità, alcune autonomie speciali: cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 36 ss.; Sezione delle autonomie della Corte dei conti, *Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 19 ss.; nonché i dati che si possono trarre da www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp.

possibili riflessi delle sopra descritte relazioni finanziarie sull'articolato sistema della specialità, anche nel raffronto tra autonomie a ordinamento differenziato e Regioni di diritto comune.

Da questo punto di vista, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali esprimono una perdurante tensione tra la garanzia dell'autonomia territoriale, presidiata da fonti di rango costituzionale e dallo strumento degli accordi bilaterali, e il principio di unità giuridica ed economica della Repubblica, valorizzato dalla legislazione finanziaria statale e dai recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale. Tale assetto dei poteri, assistito dal metodo dell'accordo, può produrre effetti indiretti sulle altre Regioni, sui doveri costituzionali di solidarietà – intesi quale obbligo di mutuo sostegno tra le componenti della Repubblica – e, quindi, sull'eguaglianza tra i cittadini quando sono chiamati a sostenere le manovre di risanamento.

Occorrerebbe quindi chiedersi, nel perdurante ciclo economico negativo, fino a che punto il contributo alle manovre di risanamento possa essere legittimamente differenziato nel bilanciamento con i valori della solidarietà e dell'unità affermati dagli artt. 2 e 5 Cost.⁸⁴, fermo restando il rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze e delle fonti costituzionali poste a presidio dell'autonomia speciale anche in relazione all'esigenza di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche (ad esempio: Toniatti, Guella, 2014, 8 ss.; G. D'Amico, 2016, 128 ss., spec. 134).

Non è certamente in discussione la possibilità per le autonomie speciali di innalzare il livello di tutela dei diritti realizzando, nei limiti delle competenze e delle risorse ad esse attribuite, la vera eguaglianza nel segno della differenziazione⁸⁵.

In un sistema a finanza prevalentemente derivata, comune a tutti gli enti sub-statali, di fronte alla crisi economica ci si potrebbe però chiedere come la limitazione delle risorse, disposta dalla legislazione finanziaria statale, possa essere adeguatamente rivolta a garantire che i diritti dei singoli cittadini non siano eccessivamente differenziati in base all'appartenenza territoriale, sino a pregiudicare l'invalidabile soglia di omogeneità costituzionalmente necessaria a garantire il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (che, in periodo di crisi, tendono ad appiattirsi sul contenuto essenziale dei diritti).

In questo senso, paiono particolarmente incisive alcune affermazioni della più recente giurisprudenza costituzionale con le quali è stata espressamente riconosciuta la responsabilità che «incombe su tutti i cittadini, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano», di assicurare il proprio contributo al risanamento⁸⁶, poiché «autonomia non significa potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»⁸⁷. In caso contrario – sembra avvertire il Giudice costituzionale – l'inosservanza dei doveri costituziona-

⁸⁴ V., ad esempio, sentt. n. 427 del 2004; n. 88 e n. 188 del 2014.

⁸⁵ Che trova limitazione soltanto nel rispetto del «nucleo essenziale» dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale: cfr. sent. n. 83 del 1997.

⁸⁶ Cfr. sentt. n. 141 del 2015, punto n. 7.4 del "Considerato in diritto" e n. 154 del 2017, punto n. 4.4.1 del "Considerato in diritto".

⁸⁷ Cfr. sent. n. 219 del 2013, punto n. 14.4 del "Considerato in diritto". V. anche sentt. n. 221 del 2013, n. 23 e n. 88 del 2014; n. 19 del 2015; n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

li di solidarietà potrebbe tradursi in eccessive differenziazioni tra i diritti dei cittadini, valicando la soglia di disuguaglianza ragionevolmente tollerabile.

In questa prospettiva, nel caso dei già richiamati procedimenti di autoordinamento – in cui l'inerzia delle autonomie speciali ricade sulle Regioni ordinarie – non stupisce che la Corte costituzionale abbia recentemente affermato la necessità di bilanciare i parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia finanziaria speciale con il vincolo di concorrere al risanamento dei conti pubblici⁸⁸. I Giudici costituzionali hanno così censurato, con un duplice monito, il comportamento delle autonomie speciali che, nella perdurante mancanza degli accordi volti a definire il loro contributo alla realizzazione dei risparmi unilateralmente imposti dallo Stato, si sottraggono all'intesa conclusiva in Conferenza ai fini del riparto dei relativi oneri, così eludendo l'obbligo di leale collaborazione⁸⁹.

La Corte si spinge ad affermare che, in caso di mancata collaborazione delle autonomie speciali al meccanismo di autoordinamento per fronteggiare le riduzioni del finanziamento statale al servizio sanitario, lo Stato, una volta fissato l'obiettivo complessivo, potrebbe unilateralmente ripartire tra i singoli enti ad autonomia differenziata i risparmi richiesti (previsti dagli accordi e non vincolati al comparto sanità, finanziato dalle autonomie speciali senza il concorso dello Stato), al fine di evitare che, dovendosi mantenere l'invarianza dei saldi, gli ulteriori oneri della manovra annuale ricadano soltanto sulle Regioni di diritto comune⁹⁰.

Tale orientamento manifesta l'esigenza – che dovrebbe essere garantita anzitutto in sede politica – di preservare l'equa ripartizione delle misure di contenimento della spesa tra tutte le Regioni, ordinarie e speciali, così da salvaguardare, nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze, almeno un certo livello di omogeneità nella garanzia dei diritti.

In definitiva, utilizzando le categorie proposte da una nota dottrina, la Corte sembrerebbe fornire un'interpretazione riduttiva della “costituzione dei poteri” delle autonomie speciali tramite la valorizzazione dei doveri costituzionali di solidarietà funzionali a garantire una certa soglia di eguaglianza dei diritti. Assumendo questa prospettiva, sembrerebbe attenuarsi il differente grado di normatività della “costituzione dei poteri” rispetto alla “costituzione dei diritti” che è stato opportunamente criticato in dottrina e che trovava nella più risalente giurisprudenza costituzionale sulla finanza regionale una significativa conferma (Luciani, 1985, 504 s.). In altre parole, mentre la giurisprudenza costituzionale della prima metà degli anni Ottanta del secolo scorso sulla finanza delle Regioni di diritto comune poteva essere richiamata a riprova della maggiore “tenuta”, di fronte alla crisi e all'emergenza, dei parametri costituzionali sul riparto di competenze (e sulla garanzia delle risorse regionali) rispetto a quelli, ad esempio, sulle libertà civili⁹¹, si da confermare la tesi del superiore e criticabile valore

⁸⁸ Sent. n. 82 del 2015.

⁸⁹ Sentt. n. 154 del 2017, punto n. 4.4.1 del “Considerato in diritto”; n. 103 del 2018, punto n. 6.2.4 del “Considerato in diritto”.

⁹⁰ Sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.2.4 del “Considerato in diritto”, sulla scorta di quanto affermato nella sent. n. 19 del 2015.

⁹¹ In questo senso, si confrontino da un lato la sent. n. 307 del 1983 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei “tetti” fissati dal legislatore statale al prelievo dai conti correnti della tesoreria centrale dello Stato intestati alle

normativo della “costituzione dei poteri”, oggi, stando alla giurisprudenza costituzionale sulle autonomie speciali, tale differenza sembrerebbe attenuarsi in favore di una maggiore funzionalizzazione dei poteri delle autonomie speciali e delle fonti che le presidiano ai doveri di solidarietà al fine di garantire un certo grado di eguaglianza dei diritti.

8. Considerazioni conclusive

Se l’obiettivo di questo lavoro era quello di verificare se il modello costituzionale di autonomia finanziaria abbia garantito la realizzazione di politiche regionali sui diritti, le conclusioni che si possono trarre non sono molto confortanti.

L’analisi condotta ha anzitutto confermato come, nel nostro sistema policentrico, l’autonomia “effettiva” delle Regioni nell’elaborare proprie politiche in tema di diritti dipenda oggi dal dato finanziario-fiscale più che dalle altre variabili che incidono sull’articolazione verticale dei pubblici poteri.

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 (in maniera esemplificativa: Caretti, 2013, 614 ss.; Carlassare, 2015b, 138 s.; Pallante, 2016, 2499 ss.)⁹², è infatti oggi innegabile che le disponibilità finanziarie delle Regioni raramente consentono loro di realizzare le politiche dei diritti prefigurate dalla riforma del Titolo V Cost.

Regioni (in un sistema a finanza esclusivamente derivata), segnando una forte “tenuta” dei poteri regionali e dell’ordine costituzionale delle competenze, e, dall’altro lato, la sent. n. 15 del 1982 sulle misure di limitazione alla libertà personale durante l’emergenza terrorismo (prolungamento della custodia preventiva ai procedimenti penali in corso), fatte “salve” dalla Corte purché temporalmente limitate, in cui i diritti recedono di fronte all’emergenza.

⁹² 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. In tale seconda evenienza, si pone il problema dell’eventuale bilanciamento del diritto a prestazione considerato con l’equilibrio di bilancio: ciò che, in periodo di crisi, rischia di rendere meno chiaramente identificabile il contenuto essenziale (come si è detto in relazione alla garanzia del contenuto essenziale del diritto alla salute). Il problema si pone, come si è appunto osservato al par. 4, in larga prevalenza per le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, laddove il controllo di costituzionalità sul bilanciamento realizzato dal legislatore tra diritti e risorse è calibrato sull’eguaglianza rispetto all’individuazione dei beneficiari del contenuto essenziale del diritto (mentre non riguarda direttamente il livello delle prestazioni e i rapporti tra Stato e Regioni). Nondimeno, esso potrebbe porsi, come si accennava in chiave introduttiva, nei rapporti tra Stato e Regioni limitatamente ai casi di mancata determinazione dei livelli essenziali da parte statale (consentendo così alla Regione di interferire – per così dire “al ribasso” – con il contenuto essenziale del diritto) o ai casi in cui, in ipotesi, il legislatore statale determinasse il livello essenziale del diritto al di sotto del suo nucleo essenziale, così pregiudicandone la stessa garanzia costituzionale per quanto rimesso alle competenze regionali.

Quanto alle risorse, quelle destinate al finanziamento del contenuto essenziale del diritto, incluso nel livello essenziale, devono ritenersi indisponibili al legislatore, in quanto rivolte ad assicurare l’effettività del nucleo essenziale del diritto; le risorse, invece, destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali devono ritenersi costituzionalmente vincolate. La differenza tra le prime (destinate al finanziamento del contenuto essenziale del diritto) e le seconde (destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali) può essere così riassunta: il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una *indiretta* riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate.

La mancata attuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria ha limitato le Regioni nella realizzazione di politiche sui diritti, perché ha ristretto il margine di autoidentificazione delle funzioni degli enti sub-statali, subordinandolo ai trasferimenti di risorse statali e quindi perpetuando un sistema eteronomo di finanziamento delle prestazioni.

Non solo. Vi è oggi il concreto rischio che le Regioni non riescano neppure a garantire le prestazioni inerenti ai livelli essenziali che lo Stato ritiene debbano essere assicurate sull'intero territorio nazionale.

Sotto questo aspetto, l'analisi condotta ha evidenziato come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni assuma un ruolo centrale, in quanto – anziché limite alla potestà legislativa regionale – diviene presidio per la garanzia dei diritti, soprattutto in relazione a quelli sociali, tra centro e periferia. Una volta determinati dallo Stato, i livelli essenziali indicano infatti la necessaria soglia di tutela da garantire in tutto il territorio nazionale, indifferente ad ogni forma di autonomia, ordinaria o speciale.

Ben distinti dal contenuto essenziale del diritto – che, come si è detto, deve essere sempre assicurato dallo Stato e dalle Regioni secondo quanto costituzionalmente previsto – i livelli essenziali indicano la soglia di eguaglianza nelle prestazioni fissata dallo Stato con atto di indirizzo politico rispetto ai diritti che devono essere garantiti dalle Regioni. È per questo, perché atto politico, che tale scelta può essere oggetto di concertazione con le Regioni.

Quando individuati, il finanziamento delle prestazioni incluse nei livelli essenziali deve ritenersi costituzionalmente vincolato, e il potere centrale non può privare le Regioni delle risorse necessarie a meno di pregiudicare l'eguaglianza dei diritti che invece si è scelto di garantire.

Ciò trova conferma nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che, come si è detto, ha cercato di sviluppare soluzioni e strategie argomentative volte a garantire non soltanto, come già eravamo abituati, il principio collaborativo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, ma anche, per quanto qui soprattutto interessa, la certezza delle risorse costituzionalmente necessarie a garanzia dei diritti.

In particolare, tale orientamento ha seguito due direttrici.

La Corte ha anzitutto tentato di preservare la necessaria stabilità delle relazioni finanziarie tra centro e periferia, muovendo dal principio di connessione tra funzioni e provvista finanziaria, indispensabile ai fini delle esigenze di programmazione delle risorse per il soddisfacimento dei diritti. In recenti pronunce, secondo un orientamento peraltro risalente nel tempo⁹³, il Giudice delle leggi ha ribadito che la riduzione dei finanziamenti regionali, quando incide sulle prestazioni, deve essere di carattere transitorio e temporaneo⁹⁴, rischiando altrimenti di compromettere la qualità del servizio e l'esigibilità dei diritti.

⁹³ Cfr., almeno, sent. n. 307 del 1983, in un quadro costituzionale – è bene sottolineare – a finanza regionale esclusivamente derivata.

⁹⁴ Significativa, in questo senso, la sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto"; nonché, tra le tante, sentt. n. 193 del 2012; n. 141 del 2016; n. 154 e n. 169 del 2017; n. 6 del 2019, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

La stessa giurisprudenza ha affermato che le proroghe dei vincoli al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento⁹⁵. In questa prospettiva, la Corte ha censurato anche la sottrazione al controllo parlamentare della definizione delle relazioni finanziarie tra centro e periferia, rimesse alla quantomeno discutibile tecnica del maxiemendamento governativo su cui è posta la questione di fiducia (per tutti: Lupo, 2007, 42 ss.)⁹⁶. Ciò, presumibilmente, per affermare che le ricadute sui servizi erogati dalle Regioni, che i "tagli" alle risorse possono produrre, devono essere valutate in sede politica, affinché vi sia una piena consapevolezza e assunzione di responsabilità.

La seconda direttrice lungo la quale la Corte costituzionale ha sviluppato il controllo sull'impiego delle risorse a tutela dei diritti è costituita dal sindacato sulle leggi di bilancio, statali e regionali, volto ad assicurare, nel bilanciamento tra unità e autonomia, la trasparenza e la correttezza nell'impiego dei fondi a garanzia delle prestazioni inerenti ai diritti. Il Giudice delle leggi ha affermato, ad esempio, che lo Stato deve garantire il concorso al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico⁹⁷; che il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica deve essere assicurato nel rispetto dei principi di coordinamento e della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81 Cost., senza che lo Stato possa imporre ulteriori oneri alle autonomie⁹⁸; che la determinazione della regola dell'equilibrio deve preservare «spazi finanziari» per le autonomie territoriali, idonei a garantire la programmazione delle risorse per il soddisfacimento dei diritti secondo principi di proporzionalità e adeguatezza⁹⁹, senza precludere, ad esempio, agli enti sub-statali di disporre dell'avanzo di amministrazione regolarmente accertato con l'approvazione del rendiconto e limitando così, la Corte, la pretesa del legislatore statale di utilizzare i bilanci regionali per conseguire obiettivi generali di finanza pubblica¹⁰⁰.

In sintesi, secondo gli orientamenti richiamati: a) deve essere assicurato il finanziamento delle prestazioni concernenti i diritti; b) devono essere garantite risorse "certe" per lo svolgimento delle funzioni inerenti ai livelli essenziali stabiliti dallo Stato; c) è infine necessario assicurare «spazi finanziari» agli enti sub-statali per garantire un'effettiva programmazione finanziaria e per consentire la libera determinazione degli enti locali circa la partecipazione o non alle scelte regionali sull'impiego delle loro risorse eventualmente risultanti dagli esercizi finanziari precedenti.

⁹⁵ Cfr. sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".

⁹⁶ V., ancora, sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".

⁹⁷ Cfr. sent. n. 235 del 2017.

⁹⁸ Cfr. sentt. n. 235 e n. 237 del 2017.

⁹⁹ Cfr., ad esempio, sentt. n. 184 del 2016; n. 169 del 2017; n. 247 del 2017; n. 94 e n. 101 del 2018.

¹⁰⁰ Esemplificative, sotto quest'ultimo profilo, le pronunce volte a garantire che la determinazione della regola dell'equilibrio degli enti sub-statali in un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate e spese finali, sia calcolato tenendo conto dello stato della finanza di ciascuna Regione giuridicamente accertato nei rendiconti, senza impedire l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o di altre risorse già destinate a copertura di spese imputate a esercizi successivi secondo il meccanismo di garanzia costituito dal fondo pluriennale vincolato. In tal modo, la Corte ha precluso al legislatore statale di sottrarre risorse giuridicamente accertate nella disponibilità delle Regioni per farle rifluire nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche a fini di risanamento: cfr. sentt. 247 del 2017 e n. 101 del 2018.

Nel contempo, garantiti, da un lato, i bilanci degli enti sub-statali quali strumento di finanziamento anzitutto delle prestazioni essenziali, i Giudici costituzionali hanno assicurato, dall'altro lato, un penetrante sindacato sulle leggi regionali sotto il profilo del rispetto dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità delle finanze pubbliche¹⁰¹.

In tal modo, la Corte contribuisce ad assicurare la garanzia del finanziamento dei livelli essenziali.

Nella perdurante inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria e alla stregua dell'interpretazione nel senso dell'accentramento delle variabili sopra prese in esame, soltanto il legislatore potrebbe invece trasferire alle Regioni le risorse necessarie alla realizzazione di vere e proprie politiche dei diritti.

La soluzione andrebbe quindi ricercata nella valorizzazione delle politiche di concertazione tra Stato e Regioni, e, conseguentemente, delle procedure e delle sedi collaborative che devono garantire un confronto leale sulla definizione delle scelte circa l'entità delle risorse e il loro impiego, tenendo conto di ciò che deve essere destinato alle prestazioni da garantire secondo le prescrizioni costituzionali (Carlassare, 2015a, 398 ss.).

All'opposto, le più recenti vicende del regionalismo italiano mostrano come le intese in Conferenza siano ormai prevalentemente limitate ad assicurare il riparto degli oneri che derivano dalla riduzione dei finanziamenti regionali, già previamente e unilateralmente disposti dallo Stato nell'*an* e nel *quantum*. Ciò mostra uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione, che dovrebbero sorreggere il confronto politico tra Stato e Regioni ai fini della determinazione delle risorse da distribuire tra centro e periferia in relazione alle funzioni da svolgere, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato finisce, invece, per imporre agli enti territoriali gli incisivi obiettivi del coordinamento finanziario, con effetti conformativi sull'autonomia (ad esempio: Brancasi, 2012, 1143).

Ne sono un chiaro esempio gli istituti sopra presi in esame, assai poco sintonici con il pluralismo autonomistico e con il valore costituzionale dell'autonomia, e che degradano, invece, i caratteri del regionalismo cooperativo a connotazioni di tipo «coercitivo» (Mangiameli, 2015, 120), quasi che il legislatore statale «si adoperasse per escludere piuttosto che per coinvolgere» (Staiano, 2017, 125), con il conseguente incremento della conflittualità tra Stato e Regioni: patti per la salute sempre più spostati sul rispetto dei saldi di bilancio; piani di rientro dal disavanzo sanitario orientati ad assicurare l'equilibrio di bilancio più che la garanzia dei livelli essenziali; norme volte a conseguire l'autocoordinamento della finanza pubblica in sede di Conferenza per imporre alle Regioni determinati obiettivi; accordi imposti alle autonomie speciali volti a garantire il concorso al conseguimento degli obiettivi stessi; determinazione delle regole sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali funzionali ad assicurare il trasferimento di risorse allo Stato per conseguire determinati risultati in termini di governo dei conti pubblici imposti dai livelli di governo superiori.

¹⁰¹ Cfr., tra le ultime, sentt. n. 274 del 2017; n. 49 del 2018.

Nonostante l'incisiva compressione della loro autonomia, le Regioni hanno comunque tentato, in una prima fase, di attenuare l'impatto della crisi, limitando la contrazione dei servizi e delle prestazioni offerte. Successivamente, la diminuzione delle risorse ha precluso agli enti sub-statali non soltanto l'innalzamento del livello di tutela dei diritti, ma anche la realizzazione di politiche di mantenimento della qualità dei servizi. Né, tanto meno, le Regioni hanno potuto svolgere una funzione anti-ciclica nella perdurante crisi economico-finanziaria.

Ad oggi si deve pertanto osservare: a) la mancata realizzazione del principio collaborativo tra Stato e Regioni nella distribuzione delle risorse, ormai confinata alla fase successiva alla determinazione del *quantum* delle disponibilità finanziarie; b) l'impossibilità, per le Regioni, di realizzare politiche in tema di diritti; c) infine, il rischio di pregiudicare la corrispondenza tra funzioni e risorse necessarie a garantire le prestazioni essenziali.

Le conclusioni tratte sin qui possono essere utili anche in chiave prospettica, in relazione al recente tentativo di rilanciare il c.d. regionalismo differenziato fondato sull'art. 116, terzo comma, Cost. La facoltà di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti determinate materie costituisce espressione di quella visione dinamica del sistema di distribuzione delle funzioni previsto dal Titolo V Cost. imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ma costantemente bilanciato dai valori dell'unità giuridica ed economica, dalla garanzia dei livelli essenziali e dagli obblighi di perequazione nella distribuzione delle risorse (ad esempio: Vandelli, 2018).

A tali fini, le c.d. "pre-intese" sottoscritte nel 2018 da alcune Regioni con il Governo e le ulteriori proposte di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. oggi *in itinere*, pur nella varietà dei contenuti, esprimono indubbiamente una forte "reazione" all'accentramento delle competenze legislative determinatosi nel corso degli anni. Si va da rivendicazioni di un cospicuo numero di materie, a proposte rivolte ad introdurre discipline derogatorie rispetto ai (puntuali) limiti stabiliti dalla legislazione statale di principio, a richieste di specifici poteri legislativi inerenti all'organizzazione e alla disciplina di funzioni amministrative o di acquisizione di funzioni amministrative *tout court*, o di incremento delle dotazioni finanziarie o di esenzioni e agevolazioni fiscali. Tra queste, si segnalano – anche nei richiamati "accordi preliminari" – funzioni in materia di istruzione e formazione professionale, politiche attive del lavoro, organizzazione sanitaria, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con un'evidente incidenza sui diritti a prestazione la cui cura è rimessa in larga parte alle autonomie territoriali.

Quanto detto apre la delicata questione del finanziamento delle funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento e della relativa sostenibilità non soltanto giuridica ma anche economica di tale disegno di differenziazione.

Al riguardo, deve essere anzitutto ricordato che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, una volta determinati, devono ritenersi imprescindibile soglia di tutela dei diritti da garantire necessariamente anche nella cennata prospettiva del c.d. regionalismo differenziato (cfr. già D'Aloia, 2004, 103 s.).

In secondo luogo, i principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero valere come "vincolo di sistema" anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. da un duplice punto di vista: a) la Regione che chiede di attivare la procedura costituzionalmente prevista per l'acquisizione di ulteriori competenze dovrebbe presentare determinate caratteristiche finan-

ziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario); b) dovrebbe essere rispettato il principio di connessione tra funzioni e risorse, in maniera tale da garantire che le rinnovate dotazioni finanziarie regionali siano strettamente corrispondenti alle funzioni preventivamente acquisite, senza invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

Soltanto in questa prospettiva, potrebbe essere scongiurato il rischio che il regionalismo differenziato sia trasformato in espediente finalizzato a ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (soltanto alcune) Regioni, favorendo il trasferimento di risorse aggiuntive agli enti sub-statali con capacità fiscale maggiore e così rovesciando la logica degli istituti costituzionalmente previsti a garanzia della solidarietà sociale e dei diritti fondamentali, proprio a partire dalle risorse aggiuntive che possono essere destinate agli enti sub-statali (art. 119, quinto comma, Cost.)¹⁰². Detto altrimenti: il finanziamento delle competenze e delle funzioni acquisite non può costituire surrettizio strumento di aggiramento dei doveri costituzionali di solidarietà politica, economica e sociale intesi quali obblighi di mutuo sostegno tra le componenti costitutive della Repubblica.

Concludendo sul punto, il dibattito sul regionalismo differenziato sembra confermare, più in generale, le difficoltà che, ad oggi, le Regioni incontrano nel realizzare vere e proprie politiche dei diritti. Anche quando avanzano proposte per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia, gli enti sub-statali oggi chiedono, quantomeno in prevalenza, poteri legislativi in relazione a specifiche funzioni amministrative sui diritti, con ciò confermando l'attuale tendenza delle Regioni ad attestarsi perlopiù su forme di promozione e di gestione amministrativa dei diritti stessi.

Alla luce delle tendenze sopra prese in esame, l'impressione finale è che ciò che resta del regionalismo cooperativo sia una contrattazione – se non, addirittura, una perdurante conflittualità – sulle risorse finanziarie, volta a garantire, talora senza successo, i livelli essenziali. Dal canto suo, lo Stato non sempre esercita i poteri sostitutivi quando la garanzia

¹⁰² In altre parole, desterebbero non poche perplessità eventuali tentativi rivolti ad assumere il c.d. "residuo fiscale" – inteso quale differenza tra le entrate prelevate da un determinato territorio e l'ammontare della spesa pubblica complessiva (statale e regionale) erogata sullo stesso territorio – quale criterio da cui muovere per rivendicare maggiore autonomia finanziaria attraverso l'art. 116, terzo comma, Cost. Sul piano del diritto costituzionale, tale tendenza si porrebbe in contrasto con l'art. 119 Cost. e con i richiamati principi solidaristici e perequativi. Sul piano della teoria economica, tale prospettiva si scontrerebbe con le difficoltà messe in rilievo dalla letteratura circa la misurazione di fenomeni complessi che discendono da una spesa pubblica spalmata in maniera uniforme sul territorio a fronte del gettito derivante dalle entrate tributarie fortemente differenziato tra le Regioni: da ciò segue la difficoltà di calcolare l'effettivo scarto tra la percentuale di entrate percepite sul territorio e quella della spesa pubblica effettuata sullo stesso, dovendosi a tali fini tenere conto del complesso dei beni e dei servizi forniti che incidono sulla qualità della vita e considerare che il prelievo fiscale non è a carico di un territorio, ma dei singoli contribuenti che in esso risiedono (su questi profili, ad esempio, A. Zanardi, 2017; G. Macciotta, 2017). In definitiva, il criterio del c.d. residuo fiscale non può essere considerato specificativo dei precetti costituzionali sull'autonomia finanziaria sia perché sono controverse le modalità di calcolo del suddetto differenziale, sia perché l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego delle risorse sul territorio di provenienza non è un precepto espresso dall'art. 119 Cost.: sull'«assoluta inconferenza» di tale criterio ai fini della specificazione dei precetti sull'autonomia finanziaria, v. infatti sentt. n. 69 del 2016, punto n. 4 del "Considerato in diritto" e n. 83 del 2016, punto n. 7 del "Considerato in diritto".

dei diritti scende al di sotto di tale soglia; né le Regioni richiedono tale intervento a garanzia dei livelli essenziali.

Senza trascurare, peraltro, che la declinazione in senso centralistico delle variabili del modello preso in esame (v. Parte prima di questa relazione) caratterizza soprattutto le relazioni tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, con ciò contribuendo ad aumentare il divario tra queste ultime e le autonomie speciali (v. Parte terza di questa relazione).

In via conclusiva, si può osservare che l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria ha colto di sorpresa un regionalismo ancora immaturo, interferendo con il già difficile processo di attuazione del Titolo V, e determinando, all'opposto, un robusto accentramento finanziario e fiscale. In un sistema a finanza ancora largamente derivata o limitatamente compartecipata, spesso combinata a vincoli di destinazione, sono anzitutto le scelte allocative del legislatore statale a condizionare il ventaglio di prestazioni che possono essere fornite dalle Regioni. I vincoli al governo delle finanze pubbliche – ora anche di rango costituzionale – consentono, infatti, allo Stato di richiamare le autonomie territoriali ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, obbligando le Regioni, in alcuni periodi, a ridurre i servizi. L'incidenza del dato finanziario, dunque, non soltanto non ha consentito alle Regioni di sviluppare vere e proprie politiche sui diritti, ma ha amplificato i problemi di governo del sistema plurilivello, determinando spesso il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali (o per difetto o – in casi più limitati – per eccesso).

In tale contesto, come si è detto nell'introduzione di questo lavoro, di fronte alla crisi sarebbero indubbiamente necessarie politiche economiche idonee a promuovere sviluppo e investimenti per soddisfare i bisogni dei territori, mentre gli strumenti a disposizione del diritto costituzionale non sono certo sufficienti a rimuovere le profonde fratture territoriali che attraversano il Paese, tanto più nel modello di finanza territoriale "aperto", configurato dalla Costituzione, che lascia ampio margine all'attuazione legislativa sulle scelte di indirizzo e sulle politiche economiche tra centro e periferia.

In questo quadro costituzionale, ciò che, invece, si può e si deve chiedere "al diritto", tanto più di fronte alla crisi economica, al carattere ancora largamente derivato della finanza territoriale e all'inadempimento degli obblighi perequativi, è di garantire almeno i livelli essenziali, quale argine alla realizzazione di politiche lesive della soglia necessaria di eguaglianza e, conseguentemente, come strumento di promozione dell'effettività dei diritti.

Al contrario, le tendenze sopra prese in esame rischiano di produrre diseguaglianze che superano la differenziazione insita in ogni sistema regionale, e – soprattutto – un appannamento delle responsabilità per la mancata tutela dei diritti stessi. Sicché, sempre più spesso, le Regioni lamentano l'insufficienza dei trasferimenti statali (o l'insostenibilità dei "tagli" imposti rispetto alle funzioni ad esse affidate), e, dal canto suo, lo Stato richiama i vincoli alla spesa e si duole dell'uso irresponsabile da parte regionale delle risorse trasferite, salvo poi intervenire, come di frequente accaduto, utilizzando la stessa leva finanziaria per ripianare i debiti degli enti in disavanzo.

In periodo di crisi, non è dunque più sufficiente affermare che lo Stato è garante dell'eguaglianza e le Regioni promotrici della differenziazione, nel ragionevole bilanciamento tra unità e autonomia: sarebbe piuttosto necessario far valere il principio generale dello Stato

costituzionale relativo al nesso tra potere e responsabilità (G.U. Rescigno, 1967, *passim*, spec. 131 ss.), declinandolo nel rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo (cfr., ad esempio, Elazar, 1995, 19 e 53 ss. e 70 ss.; De Martin e Merloni, 2017).

Non ci si può nascondere che nel sistema costituzionale policentrico la questione è molto complessa, poiché lo Stato controlla la finanza e può anche ricorrere ai poteri sostitutivi, sicché si attenua la garanzia del principio generale secondo il quale ogni pubblico potere è chiamato a rispondere dell'esercizio delle "proprie" attribuzioni.

Eppure, solo un quadro chiaro delle competenze e delle disponibilità finanziarie consente ai cittadini di comprendere a chi siano imputabili le scelte politiche e le relative responsabilità, così da individuare chiaramente a quale livello di governo spettino funzioni e risorse per garantire l'effettività dei diritti.

Indicazioni bibliografiche

Antonini L. (2014), *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4.

Antonini L. (2017), *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, Jovene, 519-592.

Azzariti G. (2017), *La crisi economica come parametro nei giudizi di costituzionalità*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Torino, Giappichelli, 387-393.

Bachelet V. (1962), voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 630-635.

Baldassarre A. (1989), voce *Diritti Sociali*, in *Enc. giur.*, XI, 1-34.

Balduzzi R. (2002), *Titolo V e tutela della salute*, in *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, a cura di R. Balduzzi e G. Di Gaspare, Milano, Giuffrè, pp. 11-34.

Balduzzi R. (2011), *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in *Verso il decentramento delle politiche di Welfare. Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, a cura di L. Violini, Milano, Giuffrè, 79-95.

Bartole S. (2015), *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, Relazione al Seminario di Studio «Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza», Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, in www.cortecostituzionale.it, 1-21.

Baldwin R., Forslid R., Martin P., Ottaviano G., Robert-Nicoud F. (2003), *Economic Geography and Public Policy*, Princeton-Oxford, Princeton University Press.

Belletti M. (2016), *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli.

Bertolissi M. (1982), *Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale». Prospettive comparate*, Padova, Cedam.

Bifulco R. (2001), *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi – R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 1-34.

Bifulco R. (2003), *“Livelli essenziali”, diritti fondamentali e statuti regionali*, in *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, II Ed., Torino, Giappichelli, 135-145.

Bilancia P. (2014), *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4.

Bin R. (2018), *Critica della teoria dei diritti*, Milano, FrancoAngeli.

Bognetti G. (2001), *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di A.M. Petroni, Bologna, il Mulino, 19-85.

Brancasi A. (2004), *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 451-478.

Brancasi A. (2011), *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 451-481.

Brancasi A. (2012), *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie «alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni»*, in *Le Regioni*, 1137-1144.

Calzolaio S. (2014), *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23.

Campedelli M., Carrozza P. e Pepino L. (a cura di) (2010), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, il Mulino.

Caretti P. (2013), *Considerazioni conclusive*, in *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, a cura di E. Cavasino – G. Scala – G. Verde, Napoli, Editoriale Scientifica, 613-621.

Carlassare L. (2015a), *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, I, Milano, Giuffrè, 389-408.

Carlassare L. (2015b), *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 137-154.

Carli M. (1979), *La finanza regionale dopo il D.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Le Regioni*, 39-52.

Carli M. (2018), *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli.

Carrozza P. (2008), *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani – E. Cheli, Bologna, il Mulino, 21-43.

Cecchetti M. (2012), *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, n. 24.

Chessa O. (2016), *La costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016.

D'Aloia A. (2004), *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli – F. Rigano, Torino, Giappichelli, 80-149.

D'Amico G. (2016), *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi «riparatori»*, in *Le Regioni*, 128-140.

D'Atena A. (1997), *Le Regioni, tra crisi e riforma*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 9-30.

D'Atena A. (2001), *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in Id., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 253-282.

D'Atena (2005), *Sussidiarietà e riparto delle competenze tra l'Ue, gli Stati membri e le Regioni*, in Id., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 221-229.

D'Atena A. (2011), *A proposito di "taxation" e "representation". Finanza regionale e "federalismo fiscale" nel nuovo art. 119*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 1181-1194.

D'Atena (2014a), *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, Jovene, 307-331.

D'Atena A. (2014b), *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di S. Gambino, Milano, Giuffrè, 61-71.

De Martin G.C. e Merloni F. (a cura di) (2017), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press.

Elazar D.J. (1995), *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, 1987, trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Milano, Ed. Comunità.

Ferrari G.F. (a cura di) (2010), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli.

Franzini M. – Pianta M. (2016), *Diseguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Roma-Bari, Laterza.

Giannini M.S. (1957), *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione Civile*, n. 1, 11-14.

Giannini M.S. (1959), voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 356-366.

Giarda P. (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino.

Grasso G. (2012), *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Guarino G. (1965), *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè.

Guazzarotti (2009), *Diritti fondamentali e regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi, III, Napoli, Jovene, 1031-1053.

Guella F. (2014), *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Holmes S. – Sunstein C.R. (2000), *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York – London, W.W. Norton, 1999, trad. it. di E. Cagliari, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino.

Hueglin T.O. and Fenna A. (2015), *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Second Edition, University of Toronto Press.

Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, a cura di, Roma, Carocci.

Lombardi G. (1999), *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Politica del diritto*, 7-16.

Longo E. (2007), *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, eum.

Luciani M. (1985), *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri». Note sulle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 497-508.

Luciani M. (1995), *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 97-134.

Luciani M. (2002), *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della costituzione)*, in *Pol. dir.*, 345-359.

Luciani M. (2016), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3.

Lupo N. (2007), *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, 41-110.

Macciotta G. (2018), *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione: un quadro di riferimento*, in *Astrid Rassegna*, n. 10.

Mangiameli S. (2013), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013.

Mangiameli S. (2015), *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 55-152.

Marcenò V. (2018), *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio* (4 dicembre), in *Forumcostituzionale.it*.

Mazzotti M. (1964), voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 802-807.

Morelli A. – Trucco L. (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

Morrone A. (2014), *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 79-105.

Mortati C. (1976), *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, Cedam.

Oates W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

Oates W.E. (1995), *Federalismo e finanza pubblica*, in *Governo decentralizzato e federalismo. Problemi ed esperienze internazionali*, a cura di G. Brosio, Bologna, il Mulino.

Olson M. (1969), *The Principle of "Fiscal Equivalence": the Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, in *American Economic Review*, vol. 59, issue 2.

Pajno S. (2018), *I poteri sostitutivi in materia di acqua e rifiuti nella recente esperienza. Un primo bilancio*, in *federalismi.it*, n. 9.

Paladin L. (1973), *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 851-868.

Pallante F. (2011), *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto pubblico*, 2011, 249-292.

Pallante F. (2016), *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. cost.*, 2499-2523.

Panzerà C. (2011), *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 3371-3402.

Panzerà C. (2013), *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 1001-1031.

Pinelli C. (2011), *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Dir. soc.*, 731-747.

Pinelli C. (2015), *Prime pronunce delle Corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell'eurozona. Un bilancio critico*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, tomo III, Padova, Cedam, 2263-2282.

Poggi A. (2004), *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Jovene, 1715-1752.

Politi F. (2018), *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incomprimibilità dei livelli essenziali*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 39-58.

Rescigno G.U. (1967), *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè.

Rossi E. (2018), *Il "socio-sanitario": una scommessa incompiuta?*, in *Rivista AIC*, n. 2.

Ruggeri A. (2013), *Summum ius summa iniuria, ovverosia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di corte cost. n. 325 del 2011)*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XVI, Studi dell'anno 2012, Torino, Giappichelli, 1-21.

Saitto F. (2010), *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 2817-2842.

Salazar C. (2000), *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli.

Salazar C. (2015), *Crisi economica e diritti fondamentali*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 153-236.

Scaccia G. (2003), *Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 531-550.

Siedentop L. (2001), *Democracy in Europe*, 2000, trad. it. *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi.

Silvestri G. (2011), *Riparto di competenze tra Stato e Regioni e tutela dei diritti fondamentali*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 1841-1853.

Staiano S. (2017), *Art. 5*, Roma, Carocci.

Tiebout C.M. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, n. 64.

Toniatti R., Guella F. (2014), *Introduzione. La specialità dell'equilibrio tra separatezza ed unità nel coordinamento finanziario delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a statuto speciale*, a cura di R. Toniatti, F. Guella, Napoli, Editoriale Scientifica, 1-20.

Tubertini C. (2012), *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in Astrid, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, il Mulino, 407-421.

Tubertini C. (2016), *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 99-121.

Vandelli L. (2018), *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10.

Verde G. (2016), *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione siciliana tra disposizioni dello Statuto e decreto-legge*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2.

Watts R.L. (2008), *Comparing Federal Systems*, Third Edition, McGill-Queen's University Press.

Wheare K.C. (1997), *Federal Government*, London, New York, Toronto, Oxford University Press, 1963, trad. it. di S. Cotta, *Del governo federale*, Bologna, il Mulino.

Zanardi A. (2017), *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, n. 11.