

## Introduzione

Il presente lavoro intende riflettere su alcune problematiche questioni relative all'autonomia finanziaria delle regioni, quale peculiare prospettiva di osservazione della attuazione (o inattuazione) del disegno costituzionale.

Le regioni hanno operato per decenni in base ad un sistema di finanza derivata con conseguente sottrazione alle classi politiche dirigenti regionali di ogni decisione in merito alla provvista dei mezzi finanziari. Questa situazione ha determinato una prassi della classe politica regionale fondata su una percezione del proprio ruolo tutta incentrata sul versante della spesa, con conseguente rarefazione della relativa responsabilità nei confronti delle collettività sottostanti ed una "assuefazione" alla finanza derivata quale "comodo" alibi di dislocazione al livello statale delle responsabilità delle relative scelte.

Il lavoro muove dall'intento di evidenziare la stretta connessione esistente tra equilibrio di bilancio ed autonomia finanziaria regionale e, più in particolare, di come le modalità concrete di funzionamento dell'autonomia finanziaria regionale vengano a costituire un effettivo "banco di prova" dell'autonomia regionale. Infatti, l'autonomia finanziaria costituisce un elemento qualificante del modello di Stato regionale che si intende realizzare giacché senza la disponibilità di risorse finanziarie (e senza l'autonomia di scelta delle modalità di spesa delle stesse) si riduce proporzionalmente (fino quasi a scomparire) anche la stessa autonomia politica.

A più di sedici anni dalla legge n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.) ed a quasi venticinque dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 (di riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione), l'autonomia finanziaria regionale e, più in generale, le prospettive dell'intero disegno autonomistico delineato dalla Costituzione continuano a presentarsi caratterizzate da elevata problematicità.

L'art. 119 Cost., nella sua originaria formulazione («*Le Regioni hanno*

*autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Provincie e dei Comuni») conferiva alle istituende regioni un'autonomia finanziaria la cui estensione era rimessa completamente al legislatore statale, il quale si è ben guardato dall'assegnare all'autonomia finanziaria regionale significativi spazi. La riforma costituzionale del 2001 (con la nuova formulazione dell'art. 119 Cost.) sembrava aver dato nuovo esito al quadro delle autonomie territoriali anche attraverso un rinnovato modello di finanza regionale incentrato sull'autosufficienza finanziaria e sull'autonomia di entrata e di spesa di tutti gli enti di governo, ma fattori sia esogeni che endogeni hanno impedito l'attuazione della riforma. Tra i primi deve essere collocata la grave crisi dei mercati finanziari che nel 2009 ha colpito anche l'Italia mentre tra i secondi va ricordato il ritardo nella "risposta" a tale crisi ma anche l'atteggiamento concreto tenuto (in merito alla mancata attuazione del nuovo disegno di autonomia) da ciascuno degli attori istituzionali ad ognuno dei quali, per la propria parte, va addebitata specifica responsabilità.*

All'interno del disegno tracciato dalla riforma del 2001, una delle componenti maggiormente rilevanti è rappresentata dall'attuazione del federalismo fiscale che però è ancora in attesa di realizzazione (e, secondo quanto riportato dal PNRR, bisognerà attendere il 2027).

Tale mancata realizzazione è dipesa innanzitutto dal ritardo con il quale si è proceduto a dare esecuzione all'art. 119 Cost. la cui legge di attuazione (legge delega n. 42 del 2009) è intervenuta ben otto anni dopo la riforma del 2001 e, a sua volta, è rimasta in gran parte inattuata.

Con l'approvazione della legge n. 42 del 2009 è sembrata aprirsi una nuova stagione dell'assetto della finanza decentrata anche in ragione di ulteriori disposizioni contenute in tale legge. Ma bisogna rilevare, innanzitutto, che il primo effetto prodotto da tale intervento normativo è stato quello di posticipare ulteriormente l'effettiva attuazione dell'art. 119 Cost. giacché la nuova normativa si è limitata ad enunciare principi generali e a demandare la concreta disciplina del federalismo fiscale ad una serie di decreti legislativi.

Inoltre, la (già ricordata) crisi economico-finanziaria, che ha avuto origine negli USA nel 2007/2008 per poi investire, negli anni successivi, tutti i Paesi, ha portato all'assunzione di decisioni (a livello sia UE che dello Stato italiano) in controtendenza rispetto all'attuazione dell'autonomia finanziaria regionale (come delineata dalla riforma del costituzionale del 2001), decisioni che hanno suscitato anche un cospicuo contenzioso costituzionale sollevato da parte delle regioni.

A questo proposito, prima ancora dell'esame del merito delle ragioni intrinseche alle singole decisioni adottate, va rilevato che, la stessa modalità attraverso la quale è stata affrontata la crisi economico-finanziaria del 2010/2011 ha interferito pesantemente con il processo di attuazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Va riconosciuto, inoltre, che ha giocato a sfavore dell'attuazione della riforma anche una "retorica del federalismo", che non ha favorito la piena comprensione dei processi che si stavano adottando e che si è unita ad una generalizzata abitudine (e quindi cultura) degli amministratori locali, favorevole (dopo decenni di finanza derivata) all'acquisizione di un maggiore potere di spesa piuttosto che di un maggiore potere impositivo (potere dal quale derivano proporzionali oneri e responsabilità).

In questo quadro prospettico non può essere dimenticata l'incidenza dei vincoli europei che hanno condotto l'Italia ad operare una riforma costituzionale a tutela dei conti pubblici, intervenuta con la legge cost. n. 1 del 2012, che ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio di bilancio, attraverso la modifica degli artt. 81, 97 e 119 Cost., ed ha trasferito (attraverso la modifica dell'art. 117 Cost.) la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" dall'elenco delle materie di competenza legislativa regionale concorrente a quello delle materie di esclusiva competenza statale.

L'intervento di modifica costituzionale del 2012 è stato ritenuto una sorta di "contro-riforma" per l'autonomia regionale (e locale) rispetto al testo costituzionale del 2001, proprio in riferimento alla dimensione dell'autonomia finanziaria delle regioni (e più in generale di tutti gli enti territoriali), con effetti sulla concezione stessa del principio autonomistico e sulla posizione costituzionale degli enti territoriali quali enti "costitutivi" della Repubblica (ai sensi dell'art. 114 della Costituzione).

Infatti, con la legge cost. n. 1 del 2012 è stata introdotta una serie di nuovi e stringenti limiti all'autonomia regionale, sia mediante la diretta previsione degli stessi a livello costituzionale, sia mediante l'assegnazione a future normative statali del potere di individuarne ulteriori specificazioni.

In questo assetto costituzionale riformato, il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto delle regole sull'equilibrio dei bilanci, la regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e regioni (soprattutto nei settori più rilevanti di spesa come quelli dell'impiego del personale e della sanità) sono stati i campi in cui si è registrata la maggiore ten-

sione fra Stato e regioni ed in cui, conseguenzialmente, la Corte costituzionale è stata più volte chiamata ad intervenire.

Con specifico riferimento ai rapporti fra Stato e regioni, la riforma costituzionale del 2012 ha condotto (in controtendenza, rispetto al testo del 2001) verso una centralizzazione (quasi totale) delle decisioni politiche di finanza pubblica e dei procedimenti decisionali, centralizzazione generata dall'azione (e dalla esigenza) di contenimento della crisi che, di fatto, ha posto nelle mani dello Stato la parte più significativa dei processi decisionali riguardanti le autonomie territoriali. Infatti, attraverso la riappropriazione in via esclusiva della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", lo Stato si è assegnato uno strumento mediante il quale, ponendo norme relative alle modalità di redazione del bilancio regionale (e di quello degli altri enti territoriali), incide anche sulle scelte politiche riguardanti le modalità di reperimento delle risorse pubbliche, nonché le modalità di impiego e di riallocazione delle stesse. E, in questo contesto si è assistito anche ad un ampliamento dei controlli statali, operati in particolare dalla Corte dei conti, sulle regioni (si pensi all'introduzione del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali introdotto con il d.l. n. 174 del 2012).

Inoltre, all'interno della più ampia ricostruzione del bilancio quale "bene pubblico", bisogna rilevare che l'autonomia finanziaria regionale è venuta a trovarsi stretta all'interno della morsa realizzata dall'esercizio di due poteri statali: da una parte l'esercizio (ad opera del legislatore statale) del coordinamento della finanza pubblica (mediante la definizione dei principi fondamentali in quanto materia di competenza concorrente) e, dall'altra parte, l'esercizio in via esclusiva, ad opera del legislatore statale, della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici".

Questa condizione dell'autonomia finanziaria regionale ha condotto verso un restringimento (anche) dell'autonomia di bilancio delle regioni che a sua volta è sfociato nel rischio di lesione delle sfere di autonomia democratica riconosciuta alle stesse dall'impianto costituzionale.

Infatti, il trasferimento della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" all'interno di quelle di competenza legislativa esclusiva statale ha generato una compressione dell'autonomia finanziaria e contabile regionale, sia per la inevitabile contrazione dell'autonomia regionale, sia per l'esercizio concreto che (successivamente al 2012) il legislatore statale ha fatto di tale competenza con l'effetto di una significativa riduzione dell'autonomia regionale in ragione della tendenza del legislatore statale a ricomprendere, all'interno di tale potestà legislativa

va esclusiva, anche sfere decisionali che il quadro costituzionale sembra assegnare alla competenza regionale.

La Corte costituzionale, chiamata spesso a pronunciarsi in materia di autonomia finanziaria regionale, ha assunto un ruolo fondamentale nella delimitazione degli spazi di autonomia regionale ed ha contribuito ad individuare, nella legge generale di coordinamento della finanza pubblica e nell'armonizzazione dei bilanci pubblici, la precondizione necessaria per poter procedere all'attuazione del disegno autonomistico delineato dalla Costituzione.

Tuttavia, bisogna riscontrare che gli indirizzi forniti dalla giurisprudenza costituzionale, nella oscillazione tra il riconoscimento della prevalenza delle esigenze di coordinamento statale e la effettiva tutela delle competenze regionali in materia finanziaria, hanno spesso visto prevalere il primo dei due momenti.

A questo proposito, il presente lavoro propone una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, relativa al rapporto fra autonomia finanziaria regionale ed esercizio, da parte dello Stato, delle proprie competenze legislative in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, che individua tre diversi filoni ("vie") giurisprudenziali nei quali la Corte si è specificamente soffermata su determinate scelte contenute in leggi statali o regionali ed, in particolare, in leggi di bilancio regionali.

La prima "via" è quella nella quale la Corte costituzionale ha tentato di porre limiti all'eccessiva invadenza del potere legislativo statale mediante l'utilizzo della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici"; la seconda "via" è quella attraverso la quale la Corte è andata a sottolineare l'importanza dell'autonomia finanziaria regionale quale strumento di democrazia rappresentativa; e, infine, la terza "via" è quella attraverso la quale la Corte ha messo in evidenza alcune dinamiche di "irrazionalità" delle leggi regionali, irrazionalità evidenziata, in particolare, con l'approvazione di c.d. leggi-proclama.

Più in generale, si deve ricordare che, come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina, il bilancio (regionale) rappresenta lo strumento democratico mediante il quale le decisioni politiche adottate dagli organi rappresentativi trovano indicazione contabile. E, la conoscibilità e comprensibilità delle stesse rappresenta un momento decisivo per l'analisi del funzionamento della stessa democrazia giacché la funzione politica del bilancio è insita nella possibilità di adoperarlo quale strumento per attivare un circolo virtuoso tra decisore politico e comunità amministrata, eliminando l'asimmetria infor-

mativa che «*il cittadino di media diligenza*» sconta quando intenda conoscere i dati contabili tramite i quali individuare le modalità di gestione delle risorse pubbliche.

Nell'esperienza repubblicana, con precipuo riferimento all'autonomia finanziaria regionale e allo stanziamento di adeguate risorse, un profilo di evidente criticità è emerso soprattutto con riguardo alla garanzia dell'effettività dei diritti sociali. Le recenti crisi economiche-finanziarie hanno prodotto (e continuano a produrre), fra le varie conseguenze, la riduzione delle risorse a disposizione e, dunque, un defianziamento delle funzioni allocate a livello regionale. In questa situazione (che si protrae da anni) la giurisprudenza costituzionale non ha mancato di precisare, più volte, che la riduzione delle risorse in bilancio incontra il limite (nei confronti dell'ente regionale) della garanzia dello svolgimento delle funzioni assegnate alla regione. E da ultimo, anche nella sent. n. 192 del 2024, la Corte costituzionale ha sottolineato come i livelli essenziali delle prestazioni rappresentino «*una "rete di protezione" che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale*» e che, in questa prospettiva, i livelli essenziali costituiscono «*il necessario contrappeso della differenziazione*», con la conseguenza che «*nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, [deve] ... previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale*», in ossequio ai principi di solidarietà, eguaglianza sostanziale e unità.

Già nella giurisprudenza costituzionale degli anni precedenti era andato evidenziandosi l'orientamento che assegna al parametro costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni la funzione di strumento – non di diminuzione delle potenzialità espansive del precetto di uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.), bensì – di presidio invalicabile del limite oltre il quale l'intervento legislativo (regionale e statale) non può comprimere l'erogazione delle prestazioni necessarie per il soddisfacimento dei diritti sociali. E, la scelta di qualificare tali prestazioni come “essenziali” anziché “minime” non è priva di conseguenze giacché la definizione “livelli minimi” si presta ad una concezione del “livello minimo” garantito, appunto quale livello che il sistema pubblico riesce a garantire a fronte delle risorse a disposizione, a prescindere da ogni riflessione sull'esistenza di una garanzia di incomprimibilità dei diritti sociali (incomprimibilità che l'aggettivo “essenziale” garantisce più dell'aggettivo “minimo”).

E, per finanziare le prestazioni concernenti i diritti sociali, le regioni devono essere in grado di reperire le (o comunque di disporre delle) relative risorse e di destinarle a tale finalità, compito che non sempre è reso agevole dai vincoli (sempre più stringenti) che lo Stato impone loro tramite l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica.

Nell'indagine sull'autonomia finanziaria regionale, ed in particolare con riguardo al tema dei LEP, peculiare posizione occupa la spesa sanitaria che viene a rivestire ruolo centrale nelle dinamiche dei rapporti Stato-regioni. Infatti, nello specifico ambito sanitario emergono con forza (oltre al profilo dei livelli essenziali da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale) i profili legati sia all'autonomia finanziaria regionale che alla leale collaborazione fra Stato e regioni.

Il diritto alla salute è, tra i diritti sociali, quello che nel nostro Paese ha registrato in misura maggiore una "regionalizzazione" (a partire dalla riforma introdotta nel 1992, con il d.lgs. n. 502 del 1992, che ha previsto due livelli di governo – statale e regionale – del SSN), regionalizzazione confermata dalla riforma costituzionale del 2001 che ha posto la "tutela della salute" fra le materie assegnate alla potestà legislativa regionale concorrente.

La spesa sanitaria costituisce per le regioni la voce di costo più significativa sul bilancio regionale (anche se va parimenti ricordato che in ambito sanitario il modello di finanza regionale è ancora, in grande parte, legato alla finanza derivata giacché le relative risorse provengono dalla ripartizione del fondo sanitario nazionale a sua volta alimentato dalla fiscalità generale).

E, sempre in materia sanitaria, i rapporti Stato-regioni, hanno registrato ulteriori specifiche connotazioni in occasione dell'emergenza sanitaria, generata dal COVID-19, nonché nel periodo immediatamente successivo.

Bisogna rilevare che, ancora oggi, in materia sanitaria, il finanziamento del diritto alla salute è determinato dal centro, residuando poca autonomia alle regioni che, comunque, nella maggior parte dei casi (nell'erogazione dei relativi servizi) non sempre risultano capaci di utilizzare al meglio le risorse a disposizione. Inoltre, deve rilevarsi che la storica dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa ha contribuito ad appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo (*rectius*, delle regioni) nella gestione del servizio sanitario.

L'esperienza degli ultimi due decenni ha dimostrato che i modelli introdotti dalla legislazione statale per rendere la spesa sanitaria più

efficiente, mediante una standardizzazione dei costi delle funzioni (ma che interviene successivamente alla determinazione – da parte del centro – del *quantum* delle risorse) combinati ai “tagli” registrati negli anni, rischiano di produrre l'effetto di non garantire nel lungo periodo l'effettività delle prestazioni essenziali. La costante riduzione dei finanziamenti determina a carico delle regioni (anche di quelle con i bilanci in equilibrio) la progressiva difficoltà (se non impossibilità) di coprire i relativi costi.

E, al profilo critico generale, rappresentato dalla constatazione che la progressiva riduzione delle risorse finanziarie a disposizione, effetto di scelte allocative statali, rischia di compromettere l'effettiva erogazione – da parte delle regioni – delle prestazioni sanitarie, va aggiunto quello legato ai profondi divari che si registrano tra le diverse aree del territorio nazionale. A questo proposito, anche i piani di rientro, quale strumento individuato dal legislatore statale per garantire il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario da parte delle regioni in disavanzo sanitario, vengono ad esplicarsi all'interno di un paradigma che comprende l'autonomia regionale.

E, proprio all'interno di tali dinamiche del rapporto fra Stato e regioni, l'esperienza degli ultimi decenni ha dimostrato l'importanza (e dunque la centralità del ruolo) del principio di leale collaborazione, quale principio avente la capacità di operare come reciproca garanzia dei diversi livelli coinvolti, e quale possibilità di attuazione di un modello di regionalismo cooperativo, nel quale la leale collaborazione agisce come meccanismo unificatore nei rapporti fra Stato e regioni.