DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

LEA, COSTI, FABBISOGNI E COPERTURA FINANZIARIA: LE CATEGORIE DI RIFERIMENTO PER LA FINANZA REGIONALE PRESENTE E IN CORSO DI DIFFERENZIAZIONE

CAMILLA BUZZACCHI
(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico,
Università di Milano Bicocca)

Data di pubblicazione: 30 settembre 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

SOMMARIO: 1. Il nodo del corretto funzionamento dei livelli essenziali. – 2. Le coperture incerte e inattendibili nella legge di stabilità della Regione Siciliana. – 3. Spesa sanitaria e dialettica finanziaria. – 4. Gli assi portanti della finanza regionale presente e in via di differenziazione: livelli essenziali, costi e fabbisogni.

1. *Il nodo del corretto finanziamento dei livelli essenziali*

Il tema della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali è di inesauribile attualità, ed anzi: appare ancor più meritevole di attenzione in questa fase istituzionale della nostra Repubblica delle autonomie, in cui è in discussione l'assegnazione di un livello differenziato di potestà ad alcune Regioni. L'attribuzione di competenze in forma piena alle Regioni ordinarie e soprattutto di quelle potestà – tutela della salute e istruzione – che hanno ad oggetto diritti sociali implica che le relative modalità di finanziamento siano definite in maniera coerente con le norme – primarie e costituzionali – che disciplinano la materia finanziaria: e tra queste le modalità di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, che soddisfano tali diritti, occupano una posizione centrale.

Pare pertanto opportuno portare all'attenzione una recente sentenza della Corte costituzionale che dirime una controversia tra la Regione Siciliana e lo Stato, perché da essa si possono ricavare alcune indicazioni significative in merito a come il tema del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni vada correttamente impostato se si vogliono assicurati i diritti sociali che quelle prestazioni sono in grado di realizzare. La decisione è la sent. 197/2019, che si muove tra le categorie dei livelli essenziali e delle modalità di copertura delle previsioni di spesa: il pregio della pronuncia è quello di proiettare una questione di metodologia contabile – le modalità di individuazione dei mezzi di copertura – nell'orizzonte di una questione "alta"

di diritto costituzionale, ovvero le condizioni di effettivo soddisfacimento dei diritti.

2. *Le coperture incerte e inattendibili nella legge di stabilità della Regione Siciliana*

Alcune disposizioni della legge di stabilità 8 maggio 2018, n. 8 della Regione Siciliana vengono contestate dallo Stato con riferimento agli artt. 81, co. 3, 117, co. 2, lett. *m*), e 3, e 119 Cost. I parametri costituzionali invocati sono pertanto il principio di copertura finanziaria delle previsioni di spesa; la competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni e l'intera disciplina dell'autonomia finanziaria delle istituzioni del territorio.

Il Governo contesta anzitutto l'art. 31, co. 4 e 5, della legge regionale ritenendo che la Regione Siciliana abbia beneficiato della retrocessione delle accise, per effetto della quale era da attendersi che la stessa effettuasse un incremento della propria compartecipazione alla spesa sanitaria: questa, in virtù della legge finanziaria 2007 – la legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, co. 830 – risultava per l'anno 2009 pari ad un concorso del 49,11 per cento, che avrebbe dovuto essere materia di successiva negoziazione bilaterale. Così non è avvenuto e dunque tale quota di compartecipazione è rimasta invariata, a fronte però di risorse che dallo Stato sono transitate alla Regione: ciò comporta oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria – in considerazione della retrocessione delle accise – determinando così la violazione del relativo principio costituzionale sancito dall'81, co. 3. Poiché l'art. 31, co. 4, della disciplina di bilancio siciliana indica una maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale, questa è destinata a pregiudicare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, il cui finanziamento è destinato a

rimanere limitato alla quota del 49,11 per cento di compartecipazione regionale: non garantendosi i livelli essenziali di assistenza, lo stesso diritto alla tutela della salute ne può risultare compromesso.

Altre due disposizioni sono oggetto di impugnazione. Gli artt. 34 e 35 della legge regionale prevedono l'autorizzazione all'accertamento in bilancio di contributi pubblici in relazione ai finanziamenti di cui alla legge della Regione Siciliana 20 dicembre 1975, n. 79 recante *Nuove norme per l'incentivazione dell'attività edilizia delle cooperative nella Regione*, e alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 che dispone *Provvedimenti per l'edilizia abitativa e modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1985, n. 40*. Secondo il ricorrente le norme regionali richiamate disciplinano l'attività edilizia e quindi difficilmente sono idonee a produrre nuove o maggiori entrate utili per effettuare quella copertura di spesa sanitaria che risulta mancante. Vi sarebbe dunque radicale assenza del presupposto giuridico, dalla quale viene meno l'accertamento su cui la Regione fa affidamento e da qui sorge l'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni, per violazione dell'art. 81, co. 3, Cost. A tutto ciò si aggiungerebbero violazioni del dettato costituzionale più generali: la possibilità che la spesa sanitaria non sia garantita dalla Regione ha, come riflesso, che i livelli essenziali possano non essere assicurati neppure da parte dello Stato, producendosi così lo scostamento dall'117, co. 2, lett. *m*), e 3; e dall'art. 119 Cost.

Da parte sua la Regione Siciliana contesta la dimensione della retrocessione delle accise – il cui ammontare è valutato di entità irrisoria – la quale avrebbe dovuto sì contribuire al finanziamento della sanità regionale se fosse stata di entità rilevante: mentre la Regione, senza modificare la propria compartecipazione del 49,11 per cento, ha dovuto attingere a risorse di altra provenienza e natura.

Come la Corte osserva anche nel *Considerato in diritto* della decisione, le questioni coinvolte sono «intrinsecamente collegate alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie fra Stato e Regione» e dunque rimandano alla più

ampia tematica dei rapporti finanziari in un ordinamento autonomistico: ma le suddette questioni non si esauriscono nella prospettiva finanziaria, bensì producono effetti sulle politiche, ed in particolare su una politica sociale così essenziale quale quella sanitaria. E dunque il merito della Corte è di dimostrare come la negligenza sul piano contabile si ripercuota sul terreno dei diritti.

3. *Spesa sanitaria e dialettica finanziaria*

La rilevanza della tutela dei diritti che passa attraverso la spesa sanitaria è l'argomento da cui muove la decisione in esame, che richiama una decisione precedente – la sent. 169/2017 – adottata a seguito del ricorso delle Regioni Veneto e Liguria a fronte di una serie di tagli lineari sulla spesa sanitaria introdotti dal d. l. 78/2015, recante tra l'altro disposizioni di razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale. La doglianza delle Regioni in quella circostanza era stata la mancanza di considerazione né dei costi standard di cui al d. lgs. 68/2011, né dei «livelli di spesa delle Regioni virtuose che hanno già raggiunto elevati livelli di efficienza nella gestione della sanità, senza tenere in alcun conto la forte disomogeneità che caratterizzerebbe il sistema della sanità regionale italiana»[1] (secondo la Regione Veneto); nonché l'irragionevolezza di un finanziamento del sistema sanitario che prescinderebbe completamente dalla considerazione dell'adeguatezza delle

[1] Corte cost. n. 169/2017, p.to 1.1 del *Ritenuto in fatto*. La ricorrente obietta anche che le disposizioni contestate manterrebbero a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, la cui determinazione risaliva al 2001 al momento del ricorso: vi sarebbe dunque uno scollamento tra un livello di finanziamento che viene pesantemente e permanentemente ridotto e una determinazione dei livelli essenziali che non è stata rivista da parte dello Stato.

risorse rispetto al conseguimento dei citati obiettivi, cosicché «mentre i LEA resterebbero invariati, per effetto del censurato taglio, le Regioni vedrebbero diminuite le risorse disponibili per il loro perseguimento»[2] (secondo la Regione Liguria).

In continuità con tale pronuncia, il giudice costituzionale ricorda la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa. Tale primazia dovrebbe condurre a sviluppare una dimensione "sinergica" della dialettica finanziaria tra questi soggetti[3], e ciò si dovrebbe tradurre in primo luogo nella simmetrica evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza tanto nel bilancio dello Stato, quanto nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici, conformemente all'art. 8, co. 1, l. n. 42/2009: la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale». Nella decisione del 2017, con un richiamo alla precedente sent. 10/2016, si indicavano la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni

[2] *Ivi*, p.to 41.1 del *Ritenuto in fatto*. La Regione lamenta un allontanamento dal percorso tracciato dalla Costituzione e dalle disposizioni di questa attuative per inseguire unicamente contingenti logiche di risparmio; e osserva che se anche è condivisibile la necessità di rivedere e riqualificare i criteri per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, purtuttavia «la revisione dei criteri non può mettere in discussione il principio dei costi standard».

[3] *Ivi*, p.to 9.3.2 del *Considerato in diritto*. La decisione è stata commentata, sotto altri profili, da P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche "in scienza e coscienza" e vincoli alle Regioni*, in *Le Regioni*, 1/2018, 133 ss.

esercitate quali intrinseche componenti del principio del buon andamento, che è «strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate […] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente»[4].

Partendo dunque dalla centralità della tutela sanitaria, e dalla necessità che la quantificazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza sia simmetricamente attuata, il giudice accoglie le tre doglianze poggiando il suo ragionamento sulla disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi. L'art. 20 del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 indica alcuni elementi indefettibili nell'individuazione ed allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni, quali l'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale; l'articolazione in capitoli per garantire separata evidenza delle varie grandezze sia sul lato dell'entrata (finanziamento sanitario ordinario corrente, finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso, finanziamento per investimenti in ambito sanitario) che su quello della spesa (spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA, spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso, spesa per investimenti in ambito sanitario). A tal fine occorre che le Regioni procedano ad accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente; che i gettiti derivanti dalle manovre fiscali

[4] *Ibidem*.

regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale siano iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi; che la quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale sia iscritta nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi.

Il giudice delle leggi, sulla base della norma interposta, esige pertanto che le parti – sia lo Stato che la Regione – cooperino alla sua puntuale applicazione, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA: nel caso in esame, ciò sarebbe dovuto risultare dall'avvenuta retrocessione delle quote di accise o dall'attribuzione di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato come parte integrante; ma sarebbe dovuto risultare anche dal rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali.

La seconda contestazione di cui ci si occupa concerne gli artt. 34 e 35 della legge di stabilità siciliana, che contengono le autorizzazioni all'accertamento in bilancio di contributi pubblici: la Corte accoglie le questioni di legittimità costituzionale, ritenendo che le disposizioni impugnate siano «apodittiche, generiche e prive del presupposto giuridico, trattandosi di norme risalenti, che, in corso di anno e a distanza di tanto tempo dalla loro emanazione, non potrebbero verosimilmente generare entrate nella misura determinata a priori dal legislatore regionale»[5]. A questo proposito il giudice riafferma un orientamento ormai consolidato secondo cui le risorse stanziate in entrata devono essere congrue e attendibili[6], poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, co. 3, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte»,

[5] P. to 4 del *Considerato in diritto*.

[6] Sulla giurisprudenza in tema di copertura cfr. D. MORGANTE, *Il principio di copertura nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 17/2012.

come già indicato con le sentt. 26/2013 e 70/2012. E tuttavia la norma interposta per valutare l'attendibilità e congruità della copertura finanziaria viene richiamata, ed è nuovamente il d. lgs. n. 118/2011, il cui art. 53, co. 1 e 2, prescrive che le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive, da cui derivano entrate per la Regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza; e che non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario. La disposizione si chiude con il divieto di accertamento attuale di entrate future.

La mancata applicazione di tale regola si traduce in mancata copertura di una parte della spesa, perché l'errata stima della risorsa necessaria a sostenere la spesa rende incongrua la copertura stessa: secondo la Corte le pretese maggiori entrate indicate dalla legge di stabilità regionale deriverebbero dal semplice avvio di procedure di recupero nei confronti degli istituti di credito relativamente a partite pregresse e notevolmente risalenti nel tempo. Non si è dunque in alcun modo in presenza di obbligazioni attive perfezionate, perché anzi: secondo il giudice se ne potrebbe presumere anche la mancata realizzazione, producendosi così un'«eccentrica operazione contabile», da cui deriva, come già segnalato nella sent. 274/2017, «il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi»[7].

[7] P. to 4.2 del *Considerato in diritto*. In merito alla sent. 274/2017 si rinvia a molteplici commenti: cfr. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2018; C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *Le Regioni*, 3/2018, 507 ss. G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti*

E qui la Corte ritorna sul collegamento, ormai più volte affermato e sostenuto, tra principio di copertura ed equilibrio di bilancio: essi «sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile»[8]. Il principio fondamentale della copertura delle spese, considerato «presidio degli equilibri di finanza pubblica», richiede – il richiamo è alla sent. 213/2008 – la «contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» e di conseguenza le disposizioni, che avevano effettuato autorizzazioni di entrate prive di certezza, non possono che risultare illegittime.

Come si è evidenziato, il *vulnus* determinato dall'approssimativa individuazione delle risorse destinate a sostenere la spesa sanitaria non produce i suoi effetti esclusivamente a livello contabile, ma si estende – negli

---

territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio, in *Giur. cost.*, 6/2017, 2579 ss.; e anche C. BUZZACCHI, *L'armonia logica e matematica dell'equilibrio del bilancio e le improbabili acrobazie contabili del legislatore regionale*, *ivi*, 3028 ss.

Il giudice richiama poi la pronuncia che rappresenta il riferimento da cui partire per ragionare sulla materia del bilancio: fin dalla sent. 1/1966 si è raccomandata «una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate [così da assicurare] il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità».

[8] P.to 4.1 del *Considerato in diritto*. Le pronunce precedenti nelle quali il principio è stato proclamato e argomentato sono le sentt. n. 192/2012, 184/2016 e la già richiamata 274/2017.

argomenti del ricorrente, accolti dal giudice[9] – anche nei confronti di quella previsione costituzionale che è posta a salvaguardia del principio di eguaglianza in un sistema di differenziazione dello Stato sociale che si realizza in virtù del nostro panorama di istituzioni del territorio, nel quale la materia sanitaria rappresenta competenza cruciale del profilo autonomistico delle Regioni: la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni[10], di cui i LEA sono declinazione nell'ambito della tutela della salute.

---

[9] A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2017, 8, osserva che l'esclusività crescente, appannaggio del Ministero dell'economia e delle finanze, delle scelte finanziarie e la sua diretta ricaduta sulla fruizione delle prestazioni sociali hanno finito per affinare e rendere più incisivo negli ultimi anni il controllo sulle leggi, il quale frequentemente si è concentrato sull'istruttoria delle leggi ad alta valenza finanziaria.

[10] Assai ricca è la letteratura che si è interrogata sui livelli essenziali: si richiamano qui alcuni tra i molteplici contributi: E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Ist. fed.*, 6/2001, 1103 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" art. 117, com. 2, lettera m), Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002, 881 ss.; R. BIFULCO, *"Livelli essenziali", diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2003, 137 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003. 1063 ss.; A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lettera m), II comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1141 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte alcune prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1199 ss.; M. BELLETTI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e "contenuto essenziale dei diritti" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino 2004, 181 ss.; M. DI FOLCO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla determinazione dei livelli essenziali*

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

La competenza *ex* art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. – definita dalla Corte in termini di «determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto»[11] – è da intendere come l'insieme delle soglie di prestazioni che lo

in sanità. Profili sostanziali e procedurali, in R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano 2004, 81 ss.; E. BALBONI-P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006; L. CUOCOLO, *Livelli essenziali: allegro ma non troppo*, in *Giur. cost.*, 2/2006, 1264 ss.; C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova 2007; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. I livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino 2008; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-N. GRASSO-V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un* confronto giurisprudenziale, Torino 2010, 57 ss.; N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma 2012; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012; P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4/2012; C. BOTTARI (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Santarcangelo di Romagna 2014; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2016; M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in *www.federalismi.it*, *Osservatorio di diritto sanitario*, 15 novembre 2017; M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2017; C. BUZZACCHI, *Chi garantisce i LEA nelle Regioni commissariate?*, in *Le Regioni*, 1/2019, 307 ss.

[11] Corte cost. sentt. nn. 121/2014, 322/2009, 168 e 50/2008 e 387/2007.

Stato deve determinare per garantire l'uniformità di trattamento; ma senza che ciò possa escludere «che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela». In tal senso si sono espresse le sentt. 248/2006, 322 e 200/2009, 207 e 10/2010, e infine 297/2012. La competenza dello Stato è funzionale «ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime (di assistenza sanitaria) inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato», e fin dall'istituzione di questa potestà si è completato questo ragionamento con l'argomento che alle Regioni sarà comunque sempre possibile fornire «con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale»[12], restando «integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima»[13]. Tale è il modello astrattamente applicabile a partire dalla

[12] Corte cost. n. 387/2007, p.to 5.1 del *Considerato in diritto*. Si rinvia a C. BUZZACCHI, *Chi garantisce i LEA*, *cit.*, 302 ss., per un ragionamento sui livelli essenziali: benché in quella sede sia sviluppato con riguardo alla sanità e all'assistenza, le linee portanti del contributo giurisprudenziale valgono per qualsiasi diritto civile e sociale.

[13] Corte cost. n. 248/2006, p.to 4.1 del *Considerato in diritto*.

Sugli aspetti più specificamente finanziari connessi alla garanzia dei livelli essenziali si rinvia a M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in ISSIRFA, *Rapporto sulle Regioni*, 2013; C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in questa *Rivista*, 1/2018; ID., *Chi garantisce i LEA*, cit.; A. GRASSO-R. GARGANESE, *La spesa sanitaria delle Regioni e i livelli essenziali di assistenza: un'analisi settoriale*, e G. VIBERTI, *Fabbisogni e sostenibilità nei servizi sanitari regionali: dal monitoraggio alle azioni di sistema*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Ires Piemonte, Milano 2016, 200 ss. e 217 ss.

disposizione costituzionale: non è mancata poi giurisprudenza costituzionale che ha evidenziato come diventi spesso estremamente difficile per le Regioni garantire quanto ad esse compete, e di conseguenza come diventi "illusorio" l'obiettivo di innalzare le prestazioni sociali al di sopra del livello dell'essenzialità. Tra altre, le sentenze 10/2016, 169/2017 e 6/2019 – richiamate in queste riflessioni – danno evidenza a tale problematica. Nel caso appena esaminato, la situazione è invece l'opposta, ovvero quella di una Regione nella quale il livello essenziale rischia di non essere garantito per effetto della maldestra quantificazione delle risorse da parte dell'amministrazione regionale, senza che lo Stato possa a sua volta assicurarlo: e quindi il rischio è di una compressione del principio di eguaglianza prodotto non da scelte espressamente dirette a tale obiettivo, bensì da un meccanismo di errata individuazione dei mezzi idonei a sostenere la spesa. La copertura finanziaria è evidentemente condizione di soddisfacimento di un diritto fondamentale: ma se le risorse sembrano disponibili, quando nella realtà sono verosimilmente inesistenti, la copertura finanziaria risulta inficiata, determinando da un lato squilibrio tra entrate e spese e dunque violazione dell'art. 81, Cost., con riguardo all'obbligo dell'equilibrio di bilancio; e dall'altro incapacità nel garantire i LEA e pertanto violazione dell'art. 117, co. 2, lett. *m*).

È evidente che l'intento di quest'ultima disposizione è quello di evitare un regime di servizi di quantità e qualità inferiore, non già uno superiore[14]: un'offerta inferiore è proprio quella che potrebbe originarsi non tanto da una deliberata volontà in tal senso – che negherebbe l'art. 117, co. 2, lett. *m*) – quando dall'errata applicazione del principio di copertura finanziaria, che sempre più frequentemente sembra prodursi da operazioni contabili

[14] M. BELLETTI, *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/02013, 1084.

incompatibili con la disciplina nazionale in materia di armonizzazione dei bilanci[15]. Quest'ultima si configura come garanzia non solo sul piano delle metodologie contabili e della comparabilità dei documenti e delle grandezze di bilancio: ma anche come garanzia sostanziale nei confronti dei diritti, posto che prescrive tecniche di individuazione e rappresentazione delle risorse in entrata ed in uscita dalle quali si evince la principale condizione dell'effettività dell'esercizio dei diritti[16], quella connessa alle risorse. Effettività che passa attraverso quel livello essenziale delle prestazioni che a ciascun consociato deve essere offerto, affinché si traduca nella realtà l'affermazione del compianto Paolo De Ioanna che «i livelli essenziali sono il modo concreto con cui si declina la ragione sociale dello stare insieme nella Repubblica democratica»[17]. In tale prospettiva il bilancio è stato qualificato dallo stesso giudice costituzionale «un "bene pubblico" nel senso che è

[15] Sul tema di veda in particolare il par. 5 di A. CAROSI, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2018.

[16] Si rinvia ancora a A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit., 14: «la mancata copertura non collide con il principio, di cui eventualmente la norma impugnata costituisce attuazione, bensì con le modalità dalla stessa previste, le quali – impregiudicata l'importanza dell'obiettivo perseguito dal legislatore – sono idonee a provocare un pregiudizio sia in termini di fattibilità dell'obiettivo stesso (assoluta mancanza di copertura), sia con riferimento all'equilibrio complessivo del bilancio, la cui conseguenza si riverbererebbe in senso negativo sull'attuazione di tutte le politiche pubbliche aventi costi specifici, ivi comprese quelle relative alla promozione dei diritti sociali».

[17] P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa*, cit. 762.

funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale»[18] e dell'ordinamento nazionale: scelte che, se conducono a incertezze nelle risorse preposte a garantire i diritti, rendono i medesimi pretese giuridiche vuote.

4. *Gli assi portanti della finanza regionale presente e in via di differenziazione: livelli essenziali, costi e fabbisogni*

Copertura finanziaria e livelli essenziali appaiono così inestricabilmente connessi, e il legame passa attraverso l'ulteriore categoria dei fabbisogni che, come si è visto, è centrale tanto nella decisione che qui si commenta quanto nella sent. 169/2017. Quest'ultima aveva risolto questioni a partire da una legge dello Stato, impugnata dalle Regioni Veneto e Liguria; nel caso qui in commento l'oggetto del giudizio è, al contrario, una legge regionale. Insieme – le due pronunce – costituiscono punti di riferimento per la determinazione dell'autonomia finanziaria, considerati dall'una e dall'altra faccia della medesima medaglia. Si tratta di punti di riferimento irrinunciabili per la corretta determinazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, così come la si conosce ora e anche di quel modello "differenziato" a cui alcune istituzioni regionali stanno aspirando, chiedendo l'applicazione dell'art. 116, co. 3, Cost.

Il tema è molto ampio e presenta numerosi profili assai problematici, dei quali uno in particolare merita di essere toccato sulla scorta dei ragionamenti fin qui svolti e di pronunce del giudice costituzionale quale quella qui presentata. La sent. 197/2019 fornisce spunti interessanti per valutare la natura dell'autonomia finanziaria che è oggetto di confronto tra le tre

[18] Corte cost. 184/2016, p.to 3 del *Considerato in diritto*: formula ripresa da M. DEGNI-P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma 2017.

Regioni candidate alla "differenziazione"[19] – Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – e il Governo, confronto da cui sono uscite bozze di intese che poi andranno accolte dalle parti e successivamente vagliate nel corso del passaggio parlamentare; ma rappresenta anche l'occasione per additare eventualmente un modello differente. Le suddette intese investono la titolarità di molteplici materie di competenza, e molte di queste sono ambiti rispetto ai quali è fondamentale il passaggio della definizione dei livelli essenziali, dei costi per assicurarli e dunque dei fabbisogni che vanno riconosciuti alle Regioni. Le considerazioni finali riguardano pertanto questa operazione di quantificazione delle risorse e di individuazione delle fonti suscettibili di generarle, che in realtà nelle intese fin qui raggiunte non viene puntualmente effettuata, essendosi piuttosto scelta la strada di un rinvio al futuro di tali determinazioni, da affidare a commissioni paritetiche che svolgeranno tale compito senza riferimento ad un quadro generale, ma solo in considerazione delle specificità di ciascuna Regione.

E invece proprio da una decisione quale la sent. 197/2019 si evince la sussistenza di un modello già a disposizione, che le intese non devono poter

[19] Estremamente ricca è la letteratura che si è occupata della richiesta di maggior autonomia a partire dai referendum regionali del 2017. Meno abbondanti sono i contributi che hanno preso posizione sulla questione dell'autonomia finanziaria in una condizione di differenziazione. Si rinvia a L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2019; I. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori*, in questa *Rivista*, 1/2019; G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale*, T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, tutti in questa *Rivista*, 2/2019; F. GUELLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse*, in *Le Regioni*, 2/2018, 175 ss.

eludere[20]: quello di un finanziamento regionale che per le funzioni collegate ai livelli essenziali deve dar luogo a risorse che li garantiscano. Il caso in esame è quello di una Regione ad autonomia speciale, che non deve essere il riferimento per le intese, le quali devono invece muoversi – secondo quanto richiesto dallo stesso art. 116, co. 3, Cost. – in completa coerenza con i principi dell'art. 119 Cost., e dunque anche con gli strumenti previsti da tale disposizione: la legge 5 maggio 2009, n. 42 ed il d. lgs. 6 maggio 2011, n. 68. Quest'ultima disciplina non viene in realtà ancora applicata ed in particolare la materia sanitaria è oggetto di un finanziamento calcolato in maniera diversa: per le Regioni ordinarie esso parte da un fabbisogno sanitario nazionale standard ed approda a dei fabbisogni standard regionali. Ma

[20] Molto chiare in tal senso sono le posizioni di buona parte della dottrina giuridica, ma anche di quella economica. Si riportano alcuni tra coloro che si sono pronunciati: F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie; un'analisi economico*-giuridica, Bologna 2016; F. CERNIGLIA, *In tema di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 12/2019; E. LONGOBARDI, *In tema di regionalismo differenziato*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 12/2019; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *www.federalismi.it*, 6/2019; A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 13/2019; A. SAITTA, *Riflessioni in tema di regionalismo differenziato*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 14/2019; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2019; G. VIESTI, *Autonomia differenziata un processo distruttivo*, in *il Mulino*, 3/2019; ID., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma 2019; A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 23 luglio 2019.

nonostante la sua mancata attuazione, questa è la normativa che deve costituire il punto di partenza per costruire un modello di fiscalità per quei territori che, pur rimanendo nel quadro dell'autonomia ordinaria, intendano accedere a forme e condizioni differenziate della medesima.

Le intese attualmente elaborate prevedono che in realtà il primo passaggio da effettuare sia l'applicazione del criterio del costo storico, che implica che le risorse oggi spese dallo Stato vengano trasferite in capo ai bilanci delle Regioni interessate alla differenziazione. Così non era alle origini: gli accordi preliminari firmati il 28 febbraio 2018 – facendo leva sull'argomento dei c.d. "residui fiscali", cioè «dell'aspirazione, mai taciuta, almeno dalle regioni Veneto e Lombardia, a trattenere una larga parte delle risorse fiscali "prodotte sul territorio"»[21] – prevedevano all'art. 4, lett. *c*), che i fabbisogni standard fossero fatti dipendere anche dal «gettito dei tributi maturato nel territorio regionale»: «una contraddizione in termini, questa, di far dipendere i fabbisogni "di spesa" da un volume di entrate»[22]. Tale previsione non compare nelle bozze di intesa del 25 febbraio 2019, nelle quali invece la quantificazione delle risorse da assegnare coincide, in una prima fase, con la spesa storica sostenuta dallo Stato nella Regione ed è destinata a riferirsi, in un momento successivo, ai fabbisogni standard; e tuttavia già si mette in conto che i fabbisogni standard non vengano calcolati e dunque non siano applicabili. Si prevede allora in alternativa – decorsi tre anni – che le risorse assegnate non possano essere inferiori «al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale» per l'esercizio delle funzioni devolute. Gli studiosi di scienze delle finanze hanno chiaramente sostenuto che tale parametro alternativo – quello dell'importo medio nazionale – sarebbe logicamente del tutto antitetico a quello dei fabbisogni standard[23]: non vi sarebbe più

[21] Cfr. E. LONGOBARDI, *In tema di regionalismo differenziato*, cit., 1.

[22] *Ibidem*.

[23] Valgano le posizioni espresse nei contributi degli economisti richiamati nella nota 14.

un'operazione ispirata a efficienza – grazie all'elemento dei costi – ed equità – grazie all'elemento dei livelli essenziali – bensì si ricorrerebbe ad un valore medio su base nazionale, che contraddirebbe la visione perseguita dalla legislazione attuativa dell'art. 119 Cost. dal 2009 in avanti.

Pare proprio di poter sostenere che la strada imboccata con le intese recentemente impostate – ma non ancora approvate – sia dissonante rispetto al d.lgs. n. 68/2011, che richiede invece passaggi che tengano conto dei livelli essenziali, dei costi delle prestazioni e dunque del fabbisogno complessivo che le singole realtà regionali presentano; e che affida alla compartecipazione a tributi erariali – attraverso riserva di aliquote – il finanziamento della spesa di quelle politiche nelle quali opera la garanzia dei livelli essenziali. Tale quadro è per ora inattuato, dal momento che il finanziamento delle Regioni ordinarie passa implicitamente, ma di fatto, attraverso il bilancio statale: la sentenza esaminata evidenzia la funzione di livelli essenziali e fabbisogni, che anche in una Regione ad autonomia speciale diventano elementi centrali e vincolanti[24], rispetto ai quali la percentuale di compartecipazione assegnata

[24] Nella sent. 6/2019 la Corte ha provveduto a delineare la metodologia che dovrebbe applicarsi per la determinazione del fabbisogno di risorse delle Regioni ad autonomia speciale. La controversia in quel caso riguardava la Regione Sardegna e, a fronte di un'assegnazione inappropriata, il giudice costituzionale ha indicato, p. to 4.3 del *Considerato in diritto*, una rimodulazione che deve tener conto: «a) della "dimensione della finanza" della Regione Sardegna "rispetto alla finanza pubblica complessiva" (art. 27 della legge n. 42 del 2009); b) delle "funzioni […] effettivamente esercitate e dei relativi oneri" (art. 27 della legge n. 42 del 2009); c) degli "svantaggi strutturali permanenti […], dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite" (art. 27 della legge n. 42 del 2009); d) del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l'art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.); e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009); f) del

alla Regione appare insufficiente. Ecco perché la sentenza qui commentata è accompagnata da un'ordinanza istruttoria, con la quale l'organo di garanzia costituzionale declina una serie di richieste assai puntuali alla Regione Siciliana – ma anche allo Stato – che meritano di essere riportate per comprendere l'imprescindibilità della precisa individuazione delle grandezze indicate.

La Regione deve dimostrare «l'"esatta perimetrazione" di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (…), con analitica indicazione delle partite di entrata e di spesa e dei relativi stanziamenti inerenti ai diversi finanziamenti e alle diverse spese, secondo la classificazione del predetto art. 20». Il Presidente del Consiglio dei ministri è chiamato a produrre «le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziate dallo Stato, quelle stanziate dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate secondo i criteri di classificazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011». Entrambe le parti sono poi tenute a fornire informazioni circa «le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota – in valore nominale e non percentuale – assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale – con particolare riguardo alla dimensione della retrocessione delle accise o dell'alternativo cespite nella misura di legge fissata a carico dello Stato – e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana».

---

principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella *ex post* dell'esercizio 2018».

Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Perequazione e specialità: il superamento dell'accordo in caso di reiterata indisponibilità del legislatore statale*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 45 ss.

Ancor più questi parametri devono valere per le Regioni nei confronti delle quali si applica l'art. 119 Cost. e della relativa normativa di attuazione: livelli essenziali, costi standard e fabbisogni devono costituire elementi di riferimento irrinunciabili, ma lo dovranno essere a maggior ragione anche nel quadro della finanza di quelle autonomie che non sono chiamate ad essere "nuove specialità", perché da ricondurre invece saldamente nel campo delle Regioni soggette ad art. 119 Cost., l. n. 42/2009 e d. lgs. n. 68/2011.

Il nodo dell'equilibrata commisurazione delle risorse rispetto alle spese da effettuare si palesa ormai un argomento nevralgico nel dibattito pubblico: sempre più frequentemente all'esame del giudice costituzionale ed ora anche vera chiave di comprensione dell'esito che potranno avere le domande di autonomia differenziata di alcuni territori. La Corte non manca di sottolineare come questa equilibrata commisurazione passi attraverso il rispetto del principio di copertura finanziaria, da applicarsi secondo l'ulteriore principio di trasparenza finanziaria, che può essere definito come «un canone generalissimo che riassume le *rationes* di un variegato numero di disposizioni costituzionali e di leggi ordinarie»[25]: da ciò si può trarre la conclusione che proprio in questa fase di intenso confronto su possibili modifiche dell'autonomia finanziaria di alcuni territori è auspicabile che lo scrutinio della Corte continui ad essere rigoroso affinché tale meccanismo rimanga baluardo a presidio di finanze pubbliche sane – dello Stato e delle Regioni – che, fondandosi su metodologie di trasparente, attendibile ed effettiva quantificazione delle risorse necessarie alle funzioni da assicurare, possano dare luogo in maniera appropriata a quella spesa che dà soddisfacimento ai diritti costituzionalmente tutelati.

[25] A. CAROSI, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, cit., 863.