

ANDREA PATANÈ*, *I Piani di rientro sanitari. Studio sul modello solidale di regionalismo in Italia*, Pacini Editore, Pisa, 2021, pp. 1-320

Abstract (EN): The work gives an overview of the state of implementation of the legislation on health recovery plans in the Italian legal system. The working paper studies the legal issues of the repayment plans. The article reconstructs the evolution of the legislation. The article analyzes the legal problems of greatest interest: the reconstruction on the evolution of legislation and then the analysis of the issues of greatest interest. The study of this juridical institute allows us to understand the relevance of health recovery plans in the system of sources of law and in the relationship between the State and the Regions.

Indice disponibile all'indirizzo: www.pacineditore.it/wp-content/uploads/2021/07/Indice-.pdf.

Data della pubblicazione sul sito: 12 febbraio 2022

Suggerimento di citazione

Autorecensione di A. PATANÈ, *I Piani di rientro sanitari. Studio sul modello solidale di regionalismo in Italia*, Pacini Editore, Pisa, 2021, pp. 1-320, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Ricercatore t.d. in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Bergamo. Indirizzo mail: andrea.patane@unibg.it.

Il volume “*I Piani di rientro sanitari. Studio sul modello solidale di regionalismo in Italia*” mette a tema diversi problemi giuridico-costituzionali che sottostanno “all’Accordo” tra lo Stato e le Regioni.

La prima parte del libro è costituita dalla ricostruzione dell’introduzione del diritto alla salute nella Costituzione, della sua attuazione tramite l’istituzione del Sistema sanitario nazionale e del perché è stato necessario, a partire perlomeno dal 2004, introdurre una legislazione per garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza e l’equilibrio di bilancio nelle Regioni. Attraverso questa premessa imprescindibile, si comprende il motivo della necessità di sottoscrivere i Piani di rientro: un Accordo siglato tra il Presidente della Regione interessata e i Ministri dell’Economia e della Salute in forza della legge.

Fin dalle prime pagine, si è tentato di offrire al lettore una chiave interpretativa per collocare il tema all’interno del diritto costituzionale. Si tratta di un istituto che, dinanzi alla difficoltà di garantire il rispetto dei principi costituzionali in tema di livelli essenziali, ha proposto una soluzione capace di assistere le Regioni sino al punto di limitarne le competenze all’interno del quadro costituzionale dello Stato regionale. Lo strumento giuridico mostra profili d’interesse per il diritto costituzionale sia per quanto attiene all’attuazione di principi fondamentali, sia per le questioni controverse inerenti al sistema delle fonti.

Il libro ipotizza alcune risposte, ma solleva allo stesso tempo alcuni interrogativi, rispetto alla collocazione dell’istituto all’interno dell’ordinamento e alle questioni che scaturiscono dall’applicazione di questo strumento nella vita politica legislativa delle Regioni. I Piani di rientro, secondo la tesi sostenuta nel libro, offrono una lettura del modello di regionalismo italiano e assumono oggi un ruolo centrale in quel terreno di dibattito rappresentato dalla ricerca di un equilibrio tra esigenze di bilancio e tutela della salute.

Il cuore della ricerca ruota attorno alla legge con cui è stata introdotta la possibilità di sottoscrivere un Accordo tra lo Stato e le Regioni (Piano di rientro) al fine di garantire il funzionamento dei servizi sanitari nel rispetto dell’autonomia regionale¹. Dunque, il volume prende le mosse dalla prima disposizione normativa che ha introdotto lo strumento nell’ordinamento, per poi studiare i diversi Accordi sottoscritti dalle Regioni interessate e offrire al lettore un resoconto ragionato della giurisprudenza costituzionale scaturita dalle controversie sugli Accordi.

Il libro offre un’analisi dei numerosi aspetti dei Piani di rientro, nonché la possibilità di addentrarsi in un percorso di ricerca assai fecondo, poiché conduce e obbliga a fare i conti sia con i profili classici del diritto costituzionale, come il diritto alla salute e il suo carattere di diritto fondamentale o il principio autonomistico, sia con alcuni aspetti più nuovi e inediti. Studiare i Piani di rientro significa, infatti, anche interrogarsi sulla necessità di un peculiare approccio al

¹ Art. 1, co. 180, l. 30 dicembre 2004 n. 311.

rapporto fra garanzia dell'erogazione di servizi sanitari ed equilibrio della finanza regionale in un'epoca storica che ha condotto il legislatore costituzionale a modificare l'art. 81 Costituzione, con l'intento di garantire l'equilibrio di bilancio.

La prima considerazione che si offre al lettore è dunque di tipo terminologico interpretativo. La legislazione che giustifica la sottoscrizione di un Accordo tra lo Stato e le Regioni meno virtuose, definito «Piano di rientro», non deve essere interpretata come frutto della scelta dello Stato di ridurre le risorse impiegate a discapito dei servizi erogati. I Piani di rientro possono invece essere ricondotti all'interno del percorso compiuto dopo il 1948 dalla legislazione in materia sanitaria. Attraverso il loro impiego si attuano due principi sanciti della Costituzione repubblicana: la piena attuazione del diritto alla tutela della salute come diritto sociale sostenibile e il disegno autonomistico come metodo per garantire una migliore gestione delle risorse e la realizzazione dei diritti sociali e dell'eguaglianza tra cittadini.

Accanto a tali questioni, trovano così spazio i problemi di inefficienza, anche di natura pratico-organizzativa, che hanno afflitto il sistema sanitario, in particolare, di talune Regioni. È dunque la complessiva riflessione sull'equilibrio della finanza pubblica a essere chiamata in causa dall'analisi dell'istituto dei Piani di rientro, considerato che questi mettono in luce la tensione fra garanzia dei diritti e tenuta dei conti (statali e regionali) anche per come attraversata dalla riforma dell'art. 81 della Costituzione.

A fronte dell'importanza della questione e degli snodi giuridici rilevanti che la attraversano, occorre constatare come l'attenzione al tema dei Piani di rientro sia rimasta in parte marginale nel dibattito interno, a eccezione degli studiosi del diritto sanitario, e come sia un aspetto che ha determinato una sorta di "compartimentalizzazione" degli studi a cui è opportuno aggiungere anche l'impatto che la questione ha (o quanto meno può avere) rispetto alle garanzie costituzionalmente tutelate e in generale sui diritti sociali nei loro connotati costituzionali.

Se da una parte la questione attiene ai diritti sociali, dall'altra il libro colloca l'istituto dei Piani di rientro nel percorso di regionalizzazione del Sistema sanitario nazionale, sostenendo la tesi per cui non si può inquadrare questo strumento se non collocandolo in un contesto ben più ampio, rappresentato dalla sanità regionalizzata nei suoi molteplici aspetti. Per fare questo, il testo indaga l'istituto per come si pone nel sistema delle fonti, ripercorrendo la sua collocazione nell'ordinamento e le sue evoluzioni, nonché lo sviluppo conosciuto e la sua applicazione pratica. Lo strumento dei Piani di rientro pone, infatti, una serie di questioni che coinvolgono tanto il tema delle fonti del diritto, quanto quello dell'equilibrio fra i poteri, interessando direttamente il rapporto fra legge statale e regionale.

L'interrogativo attorno a cui si snoda la lettura del tema riguarda la compatibilità costituzionale dei Piani di rientro, sia in una prospettiva teorica, sia nelle sue applicazioni pratiche; ragionando sulla considerazione per cui la legislazione in materia debba condurre, più che a una presa d'atto del fallimento dell'esperienza regionale, all'interrogativo se questo strumento possa essere capace di contribuire alla realizzazione del progetto dei costituenti, che nell'impianto regionale hanno visto non una mera scelta di decentramento amministrativo, ma la necessità di realizzare un sistema caratterizzato da Regioni capaci di esprimere a pieno l'autonomia legislativa e politica. In conclusione, l'analisi dei Piani di rientro si pone quale occasione per rispondere a una serie di quesiti che attengono alla qualificazione dello strumento nell'impianto costituzionale e a come questo si colloca all'interno del Sistema sanitario nazionale in una prospettiva non solo temporanea o emergenziale. Il regionalismo italiano è un modello innovativo, che ancora oggi caratterizza quella italiana tra le diverse forme di Stato. La scelta del regionalismo è stata preceduta da momenti di forte dibattito, contraddistinto anche dalla presenza di forze centrifughe rispetto alla nascente Repubblica italiana. Successivamente questo modello ha alternato momenti di entusiasmo per una possibile maggiore efficienza nella gestione del territorio a critiche perché visto come il capro espiatorio di alcune inefficienze nell'organizzazione dello Stato. La riforma del 2001 ha segnato un momento di passaggio importante nella direzione, perlomeno nelle intenzioni dei promotori, di una maggiore autonomia delle Regioni e dunque di un "regionalismo forte".

La tutela della salute (o meglio l'organizzazione della sanità) è rimasta contraddistinta da un forte carattere regionalistico. Il testo della Costituzione, prima della riforma, sanciva che la Regione potesse emanare norme legislative in materia sanitaria e ospedaliera nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato; la nuova versione dell'art. 117 Cost. annovera tra le materie di legislazione concorrente la tutela della salute. Si può concludere che il rapporto tra lo Stato e le Regioni in materia di organizzazione dei servizi sanitari e la sua forte organizzazione regionalizzata è passata indenne (o quasi) dalla modifica costituzionale del 2001. In questa evoluzione si colloca, a pieno titolo, il «programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale».

Una delle tesi sostenute nel libro intende dimostrare che la legislazione sui Piani di rientro e i successivi Accordi, sottoscritti tra Stato e Regioni dal 2004 a oggi, dimostrano che l'istituto, così pensato, si colloca con elasticità all'interno del rapporto tra lo Stato e le Regioni dopo la riforma del Titolo V, adattandosi alla sua evoluzione. Lo Stato, attraverso questo strumento può, con una modalità innovativa, verificare l'operato delle Regioni all'interno di un quadro costituzionale che mira a valorizzare l'autonomia. Per questo una delle considerazioni del libro punta a collocare la legislazione sui Piani di rientro in un percorso delle autonomie

che necessita di nuovi istituti in ragione delle moderne sfide che uno Stato regionale, con diverse capacità economiche e territoriali, si trova a dover affrontare.

Uno dei punti di origine di questa valutazione è che la potestà esclusiva statale si caratterizza per la presenza di elementi dinamici che mantengono in capo allo Stato un ruolo importante in forza del loro carattere trasversale. In tal senso si consideri la competenza attribuita a quest'ultimo nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, soprattutto considerando che la Costituzione prevede una forte e avanzata connotazione sociale.

La disciplina sui Piani di rientro non può essere intesa in termini di aumento o diminuzione delle competenze regionali, ma come modulo organizzativo e procedimentale che caratterizza l'intero Stato pluralista per come si attua in concreto. L'adozione dei Piani di rientro ripropone la presenza dello Stato per affiancarsi alle Regioni in questo percorso di autonomia.

I Piani di rientro attengono alla concreta adozione delle scelte della Regione, per cui la legislazione va ben oltre la necessità di una semplice rimodulazione della spesa, affondando le proprie radici nella tutela della salute e dunque nell'erogazione dei servizi sanitari per tramite del Servizio sanitario nazionale. Pertanto, la genesi evolutiva dei Piani di rientro è da rintracciare nella necessità di garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza in attuazione dell'articolo 32 Cost.

Non appare di minore importanza la ricostruzione ragionata della normativa, che permette di giungere alla conclusione che le disposizioni in merito all'adozione dei Piani di rientro non possono essere ricondotte a una disciplina organica adottata dal legislatore, quanto piuttosto a una serie frammentata di disposizioni, per cui nel lavoro si propone una divisione in diverse fasi che compongono il quadro legislativo sui Piani di rientro. Dunque, la difficoltà iniziale che si presenta all'interprete - e che si è provato a superare con la ricostruzione effettuata nel libro - è da ricondurre anche alla frammentarietà della legislazione. Il legislatore non ha mai adottato una previsione legislativa organica, neanche negli anni più recenti, e dunque il lavoro ricostruttivo delle disposizioni permette di disegnare un quadro d'insieme, così da garantire una più accurata interpretazione.

Il libro propone di dividere la legislazione e l'attuazione dei Piani di rientro in quattro diverse fasi.

La prima che coincide con la l. 30 dicembre 2004 n. 311 ed è caratterizzata dall'introduzione dell'istituto nell'ordinamento. Il primo riferimento del legislatore è caratterizzato dall'esigenza d'intervenire con urgenza nelle Regioni contraddistinte dal forte deficit e dal mancato rispetto dei Livelli essenziali di assistenza e in questa prima fase la legislazione è improntata a una maggiore

condivisione tra lo Stato e le Regioni per decidere le modalità con cui addivenire a una soluzione.

Una seconda fase inizia con la l. 23 dicembre 2009 n. 191 che ha delineato in modo più esaustivo le modalità con cui sottoscrivere l'Accordo tra Stato e Regioni e gli obiettivi del Piano. Infine, dopo il 2010 il legislatore è invece intervenuto con provvedimenti volti a modificare singoli aspetti, frutto anche dell'esperienza empirica maturata con l'attuazione dei Piani di rientro nelle diverse Regioni.

La ricostruzione degli Accordi che sono scaturiti dalle previsioni legislative ha permesso di definire il quadro d'insieme, in quanto sono i successivi Accordi tra lo Stato e le Regioni che realizzano la concreta attuazione della normativa. Dal 2004, data dell'adozione della prima legislazione in materia, si è assistito a una sottoscrizione diluita nel tempo degli Accordi tra lo Stato e le Regioni. Per questo se l'istituto è unitario, in quanto è la legge che li prevede, sono però molteplici gli Accordi conclusi con differenze nel loro contenuto e soprattutto nella loro successiva attuazione. Questo, a distanza di ormai quindici anni e considerato che l'istituto è stato applicato in dieci diverse Regioni, pone un interrogativo al legislatore sulla possibilità di introdurre una disciplina maggiormente organica e che possa valorizzare l'istituto nell'impianto costituzionale e nel rapporto tra lo Stato e le Regioni.

A fronte di una frammentarietà della legislazione sui Piani di rientro nell'ordinamento, il volume traccia la linea rossa che lega l'omogeneità della giurisprudenza della Corte costituzionale. In particolare, dal 2010 la Corte ha riconosciuto il carattere vincolante sulla potestà legislativa regionale di un accordo sottoscritto tra una Regione e i Ministeri della Salute e dell'Economia e ciò con gli importanti riflessi sulla tradizionale dogmatica costituzionalistica relativa al sistema delle fonti.

In ordine a tale inquadramento, l'adozione dei Piani di rientro è da ricondurre alle disposizioni contenute nelle leggi finanziarie dello Stato e dunque all'articolo 117, co. 3, Cost. Come si è tentato di argomentare, la Corte costituzionale ha ritenuto l'indicazione legislativa contenuta nelle leggi finanziarie come conforme a quanto affermato dalla propria giurisprudenza in materia e di conseguenza vincolante per il legislatore regionale a seguito della sottoscrizione dell'Accordo.

La rilevanza delle differenze che contraddistinguono il contenuto degli Accordi viene in evidenza nel momento in cui si qualifica giuridicamente l'Accordo sottoscritto nell'ordinamento e in particolare nel sistema delle fonti. La giurisprudenza ha subito un'evoluzione in funzione delle modifiche legislative e ha accolto, a far data dal 2010, l'interpretazione di una forte vincolatività degli Accordi sottoscritti per il legislatore regionale.

Alla luce della ricostruzione e interpretazione della giurisprudenza si può affermare che è ormai consolidato l'orientamento che qualifica la legislazione sui Piani di rientro sanitari come un'esplicitazione del principio di coordinamento

della finanza pubblica, ragion per cui l'Accordo sottoscritto diviene norma interposta nel giudizio di costituzionalità delle leggi regionali.

L'Accordo sottoscritto, che è da qualificare come un atto amministrativo con cui lo Stato e le Regioni s'impegnano reciprocamente, trova la sua fonte nella legge che ha previsto e regolato la possibilità di sottoscriverlo; mentre la vincolatività per la Regione deriva dalla previsione legislativa in forza di un principio costituzionale che si attua tramite l'Accordo che poi diviene norma interposta nel giudizio di costituzionalità.

Questa qualificazione, sancita dalla Corte costituzionale, ha utilizzato anche le indicazioni di dettaglio contenute negli Accordi come parametro per valutare la costituzionalità o meno delle leggi regionali. Da qui la conclusione per cui sussiste la necessità di continuare a riflettere sulla qualificazione di tali norme di dettaglio contenute negli Accordi in quanto parametro sulla costituzionalità delle leggi regionali in contrasto con le stesse: questo perché negli Accordi sono contenuti dei profili di dettaglio, risultato di un'articolata valutazione tra lo Stato e le Regioni effettuata nel momento in cui è sottoscritto l'Accordo ma che potrebbero essere parzialmente modificati, in corso di applicazione, pur mantenendo il raggiungimento dello scopo ultimo previsto nel Piano. Nel testo si argomentano i motivi per cui si condivide l'orientamento della Corte costituzionale che ha sancito la vincolatività dei Piani di rientro. Nondimeno si ritiene che sia dirimente una valutazione, in concreto, anche dei diversi profili che sono trattati all'interno degli Accordi, distinguendo tra loro le indicazioni di dettaglio da quelle di carattere programmatico al fine di chiarire meglio quali tra queste rientrano nell'esplicitazione del principio di coordinamento della finanza pubblica.

Se si valutano le disposizioni regionali alla luce di suddetta interpretazione, si può addivenire alla conclusione per cui deve sempre essere tenuto in considerazione l'obiettivo che si prefigge l'Accordo preso in considerazione e la sua compatibilità rispetto alla legge regionale.

In funzione di ciò, la questione delle previsioni di dettaglio contenute negli Accordi sui Piani di rientro sanitari si ricollega alla lettura dell'eventuale limitazione all'autonomia politica. Considerato che l'Accordo, sottoscritto dal Presidente della Regione contiene previsioni di dettaglio, si deve tenere in conto che lo Stato, decidendo di sollevare o meno la questione dinanzi alla Corte costituzionale rispetto alle leggi regionali in contrasto con elementi di dettaglio contenuti nell'Accordo, può limitare le scelte della Regione su un tema, qual è quello dell'organizzazione dei servizi sanitari, che ha un peso di rilievo nella vita politico istituzionale di una Regione. Una conclusione di non secondaria importanza, se si considera che sin dalla legge finanziaria per il 2010 la legislazione non si è limitata ad affermare il carattere vincolante *pro futuro* dei Piani di rientro, ma ha impegnato le Regioni a «*rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del Piano di rientro*». Da qui la conseguenza

per cui la legislazione regionale in contrasto con gli Accordi deve essere sempre considerata incompatibile con lo stesso.

Pur avendo la Corte chiarito, nei termini sopra esplicitati, l'inquadramento dell'istituto nell'ordinamento, sono assai varie le questioni giuridiche che scaturiscono dall'adozione dei Piani di rientro.

L'aspetto della sottoscrizione condivisa rappresenta uno dei profili di maggiore interesse poiché ha delle ricadute con riferimento al principio di leale collaborazione. Nel volume si è così giunti alla conclusione che una delle chiavi di lettura imprescindibili per l'interpretazione dell'istituto è data proprio dal carattere collaborativo rappresentato dalla sottoscrizione del Piano di rientro da parte della Regione interessata. Da ciò emerge il carattere della leale collaborazione fra Stato e Regione a fondamento dell'Istituto, che si fonda sull'autolimitazione della Regione in ordine all'esercizio della propria potestà legislativa. Un profilo che è emerso con maggiore decisione negli anni più recenti e su cui è tornata a riflettere la Corte costituzionale nella giurisprudenza alla fine del 2020.

La Corte costituzionale, anche nell'interpretare l'applicazione dei Piani di rientro nell'ordinamento, ha preso in considerazione il profilo della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, questione di non secondaria importanza e che viene in rilievo in due diversi momenti. Il primo attiene alla sottoscrizione dell'Accordo, il secondo alla sua attuazione mediante l'adozione dei necessari atti legislativi e amministrativi da parte della Regione, momento in cui si inserisce il dibattito sull'opportunità di sottoscrivere l'Accordo da parte della Giunta regionale senza un intervento da parte del Consiglio regionale. Nel testo si argomenta come questo rappresenta un *vulnus* proprio nell'ottica del rispetto del principio di leale collaborazione, non solo tra lo Stato e la Regione, bensì anche tra gli organi della Regione. In tal senso si è argomentato che non appare possibile considerare come pienamente rispettato suddetto principio in assenza di una piena collaborazione tra le parti.

La Regione che decide di sottoscrivere l'Accordo lo fa in quanto è consapevole che in assenza del trasferimento di risorse da parte dello Stato non si possono garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza e lo svolgimento dell'attività di fornitura dei servizi di pertinenza regionale. Di contro lo Stato, nell'esercitare la propria competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, per tramite dell'Accordo, deve tenere in considerazione la peculiare disparità di posizioni, vista, tra l'altro, la difficoltà economica in cui versa la Regione che richiede la sottoscrizione del Piano di rientro. In ordine a quest'ultimo profilo, è più difficile accogliere la tesi per cui si debbano ritenere le disposizioni legislative regionali incostituzionali per la sola violazione del principio di leale collaborazione allorquando ci si riferisce a questioni di dettaglio o organizzative che non incidono, nel complesso, sull'obiettivo dell'Accordo. Una tesi che, se pur meritevole di

attenzione, non è pienamente condivisibile proprio in funzione delle considerazioni effettuate in merito alle modalità di sottoscrizione dell'Accordo.

Il libro cerca di dimostrare come i Piani di rientro possano essere letti come uno dei modelli di sviluppo del nostro regionalismo in senso cooperativo. La condizione di un (auto) vincolo che la Regione realizza sottoscrivendo il Piano di rientro ha certamente rappresentato un aspetto innovativo nel rapporto tra lo Stato e le Regioni. In questo contesto sembra quasi che il carattere collaborativo del Piano di rientro assuma un diverso significato con riguardo alla normativa sull'equilibrio di bilancio in relazione a una sua configurazione sistematico dogmatica.

La legislazione sui Piani di rientro ha così dimostrato che è possibile intervenire secondo uno schema dove l'intervento dello Stato è sussidiario rispetto alle scelte assunte dalle Regioni. La legislazione sui Piani di rientro ha espressamente previsto che sono gli organi della Regione ad avere il compito di individuare le maggiori criticità e le possibili soluzioni attraverso la predisposizione dell'Accordo.

Non è ipotizzabile che la tradizionale tendenza al forte accentramento delle scelte amministrative e politiche che ha caratterizzato l'ordinamento, fino almeno alla piena operatività delle Regioni, possa generare autonomie efficienti e responsabili, soprattutto in quei casi in cui è assente una tradizione di buona amministrazione anche da parte degli uffici periferici dello Stato. Per tale motivo è necessario uno strumento legislativo capace di affiancare le Regioni in maggiore difficoltà.

Pertanto, si può concludere che i Piani di rientro non sono solo un mezzo per garantire quei livelli essenziali di cui lo Stato è artefice e garante, ma è un modo per permettere di avviare un percorso virtuoso di autonomia.

Il testo giunge alla conclusione per cui, dopo quindici anni dall'entrata in vigore della legislazione, è possibile affermare che lo strumento deve essere letto all'interno del più ampio contesto dello Stato regionale, così com'è stato pensato dai Costituenti nel testo originario e come si è evoluto dopo la riforma del 2001.

L'autonomia regionale, che rappresenta un principio non modificabile della Costituzione, ha dimostrato, attraverso quanto si evince dagli sviluppi normativi e giurisprudenziali in materia di Piani di rientro sanitari, che l'esercizio dei poteri che danno sostanza all'autonomia territoriale può anche generare il mancato raggiungimento di condizioni virtuose. Non è però possibile ricondurre all'autonomia la causa della gestione errata dei servizi, perché in tal caso si sosterebbe la tesi, non condivisibile, di un fallimento del regionalismo italiano. Diversamente è invece possibile addivenire alla conclusione che l'impianto di un regionalismo forte ha garantito la piena attuazione del principio autonomistico, ma che è necessario uno strumento capace di intervenire nel caso in cui le scelte assunte non garantiscano il rispetto di quei principi che la Costituzione riconosce su tutto il territorio nazionale. La soluzione, in questo senso, non è quella di

sanzionare le Regioni riconducendo a queste un insieme eterogeneo di responsabilità, bensì di rafforzare il controllo e gli obblighi in capo alle Regioni deficitarie.

D'altra parte, il principio di leale collaborazione viene in rilievo durante tutto il periodo di attuazione del Piano, anche con riferimento all'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato; che nel sostituirsi alle Regioni, in funzione di quanto previsto dall'articolo 120 Cost., nomina il Commissario *ad acta* soltanto nel caso in cui la Regione non possa autonomamente risolvere la propria condizione di deficit. Un procedimento che dimostra la possibilità per la Regione di effettuare le scelte più idonee in autonomia, e solo in mancanza dell'adozione di provvedimenti in tal senso, lo Stato esercita il potere sostitutivo.

Le riflessioni sull'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato sono strettamente connesse alla ricostruzione dei motivi che hanno indotto lo Stato a intervenire per sostituirsi alle Regioni inadempienti. La questione non è per nulla secondaria rispetto alla ricostruzione sulla legislazione in tema di Piani di rientro, perché fornisce un'ulteriore chiave di lettura. Il Governo, nell'adottare i provvedimenti volti a sostituirsi all'organo regionale, individua come presupposto quanto desumibile dall' sottoscrizione del Piano di rientro da parte della Regione e dalla sua mancata attuazione. La legislazione che prevede la sottoscrizione dell'Accordo tiene conto del fatto che c'è stata una responsabilità da parte degli organi regionali non soltanto in ragione della produzione del deficit, ma anche dell'incapacità di ridurlo con gli strumenti legislativi ordinari. In questa prospettiva, che si realizza in più fasi, il primo elemento è che la Regione ha prodotto un deficit finanziario e che soltanto dopo che si registra anche la mancata attuazione di quanto concordato nel Piano di rientro, lo Stato esercita il potere sostitutivo mediante la nomina del Commissario *ad acta*.

La genesi e l'evoluzione dell'applicazione del potere sostitutivo rappresentano così una delle chiavi di lettura per l'istituto dei Piani di rientro. La prima tappa è rappresentata da una forte collaborazione tra le Regioni e lo Stato, in cui le prime analizzano i motivi della mancanza di efficienza per tentare di risolverli in modo autonomo presentando e cercando di attuare un piano volto non alla sanzione bensì alla responsabilizzazione delle Regioni. Solamente in un secondo, ed eventuale, momento interviene lo Stato per esercitare il proprio potere sostitutivo.

Nell'eventualità in cui il Commissario si sostituisca agli organi della Regione nell'attuazione del Piano di rientro, non sussiste la possibilità da parte di questo di dettare delle linee generali in applicazione del Piano, bensì si realizza la sostituzione degli organi nell'adozione delle scelte puntuali che si sono già effettuate con la sottoscrizione. Questo profilo, come si è messo in luce anche attraverso la ricostruzione della giurisprudenza, assume un ruolo essenziale in quanto anche il potere del Commissario *ad acta* è condizionato a quanto stabilito nel Piano sottoscritto, motivo per cui da un mancato rispetto di questo ne deriva

un'illegittimità degli atti del Commissario. Una condizione che è stata oggetto di una specifica valutazione e che ha permesso di giungere alla conclusione per cui l'operato del Commissario ad acta (Presidente della Regione) si è concretizzato, in alcuni casi, in violazione delle disposizioni per l'esercizio del potere sostitutivo proprio perché si sono predisposte misure non previste dal Piano. L'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato nell'applicazione dei Piani rientra a pieno titolo nel quadro costituzionale e dimostra la piena armonia di questo strumento rispetto all'impianto regionalista.

Le Regioni, in forza della loro autonomia, possono assumere le decisioni maggiormente idonee alla risoluzione del deficit e alla corretta erogazione dei servizi, mentre lo Stato interviene solo nel caso in cui queste non sono state capaci autonomamente di erogare i servizi secondo le proprie competenze. L'autonomia garantisce a quelle Regioni caratterizzate da una buona capacità amministrativa il potere di assumere le scelte migliori per raggiungere risultati eccellenti, mentre il Piano di rientro rappresenta lo strumento capace di accompagnare il percorso di autonomia per quelle con minori capacità.

In una lettura complessiva, si può registrare come gli Accordi sottoscritti mostrano l'adattabilità dello strumento alle esigenze delle diverse realtà regionali. Per i buoni risultati che, nel complesso, l'istituto dei Piani di rientro ha dimostrato di poter garantire, si può peraltro considerare applicabile anche ad altre materie, nell'ottica di un buon funzionamento dello Stato regionale.

I tempi diversi con cui si è addivenuti alla sottoscrizione dei Piani da parte delle diverse Regioni dimostrano che la legislazione ha previsto uno strumento utilizzabile allorquando una Regione necessita di un supporto da parte dello Stato, rappresentando così un modello giuridico innovativo nei rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Senza l'ambizione di porsi quale definitivo approdo su un tema assai complesso e articolato, il volume ha così voluto porre all'attenzione le molteplici dinamiche che i Piani di rientro mostrano offrendo, o quanto meno, tentando di offrire spunti sui diversi aspetti messi in luce dalla sua pratica.