

La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica

di Matteo De Nes*
(21 marzo 2017)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2017)

1. La sent. n. 251/2016, per stessa ammissione della Corte, presenta un carattere innovativo rispetto alla precedente giurisprudenza in materia di rapporti inter-istituzionali tra Stato e Regioni, con importanti riflessi sull'esercizio della potestà legislativa. La sintesi della pronuncia, pubblicata nel sito ufficiale della Corte il giorno stesso del deposito (25 novembre 2016), parla a tal proposito di una evoluzione giurisprudenziale, rimarcando la portata del principio ivi affermato, ossia l'estensione della leale collaborazione al procedimento di delegazione legislativa. Momento centrale della pronuncia è infatti il par. 3 del *Considerato in diritto*, ove si afferma quanto segue: «[è] pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

I profili di interesse e le questioni sollevate dalla pronuncia sono molteplici, tanto da provocare fin da subito un intenso dibattito, alimentato da numerosi contributi della dottrina costituzionalistica¹. Nella presente nota, dopo aver dato conto dei principali aspetti della sentenza, ci si soffermerà in particolare sulle possibili conseguenze che questa potrà avere sugli indirizzi interpretativi relativi al coordinamento della finanza pubblica. Il tema infatti risulta di particolare interesse e inevitabilmente collegato al *decisum* in commento, stante il carattere prettamente trasversale di quest'ultima materia e il suo naturale intreccio con le attribuzioni regionali. Alla luce del rinnovato vigore assunto dal principio di leale collaborazione, la sent. n. 251/2016 potrebbe infatti incidere anche sugli orientamenti concernenti la fissazione dei principi di coordinamento finanziario.

2. La sentenza interviene su diverse disposizioni della l. delega n. 124/2015 (c.d. "legge Madia") di riorganizzazione della p.a., che spaziano dalla cittadinanza digitale (art.

1 Cfr., oltre ai contributi pubblicati nel presente numero di questa *Rivista*, anche L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in www.federalismi.it (22 febbraio 2017), 3-5; G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in www.forumcostituzionale.it (2 febbraio 2017); A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in www.federalismi.it (28 dicembre 2016); R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it (1 febbraio 2017); E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in www.forumcostituzionale.it (10 gennaio 2017); il contributo, a firma J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2016, 705 ss.; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in www.questionegiustizia.it (23 gennaio 2017); S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in www.forumcostituzionale.it (18 gennaio 2017); C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio*, in www.osservatorioaic.it (6 febbraio 2017); C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in corso di pubblicazione in questa *Rivista*, n. 5-6/2016.

1) alla dirigenza pubblica (art. 11), dal pubblico impiego (art. 17) alle società a partecipazione pubblica (art. 18) fino ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19).

Riscontrata l'inevitabile incidenza di tale plesso normativo su diversi ambiti di competenza regionale, la Corte si è innanzitutto premurata di verificare l'eventuale presenza di una competenza statale a cui, in ossequio al criterio di prevalenza, poter ricondurre l'intervento normativo. Tale prevalenza è stata rinvenuta solamente nella disposizione di delega volta a modificare e integrare il codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. n. 82/2005. La Corte, dopo aver comunque riconosciuto che la disposizione interseca sfere di attribuzione regionale (come turismo e organizzazione amministrativa regionale), ha affermato che essa costituisce, «in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.)»². La necessità di garantire a tutti i cittadini in modo uniforme l'accesso ai dati personali, confinando peraltro con la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, ha consentito di ascrivere la disposizione impugnata alla competenza esclusiva statale.

Per tutte le restanti norme censurate, invece, la Corte ha ritenuto impossibile definire la prevalenza di una materia sulle altre, aprendo la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione alla luce dell'inestricabile intreccio di attribuzioni statali e regionali³. In relazione alle disposizioni concernenti la dirigenza pubblica (anche regionale), è stato quindi riscontrato il concorso tra le materie «ordinamento civile», «organizzazione amministrativa regionale», «formazione», «tutela della salute»⁴; in relazione al riordino della disciplina del pubblico impiego (anche regionale), le materie coinvolte sono «ordinamento civile», «coordinamento della finanza pubblica» e «organizzazione amministrativa regionale»⁵; per quanto concerne le società a partecipazione pubblica, invece, l'intreccio ha riguardato «ordinamento civile», «tutela della concorrenza» e «organizzazione amministrativa regionale»⁶; similmente, nelle disposizioni di delega in materia di servizi pubblici locali di interesse generale è stata riscontrata una inscindibile concomitanza tra «tutela della concorrenza» e «organizzazione amministrativa regionale»⁷. Nelle disposizioni citate, il previsto parere della Conferenza unificata ai fini dell'adozione dei decreti attuativi è stato ritenuto una forma di raccordo non sufficientemente rispettosa del principio di leale collaborazione.

Come anticipato, l'aspetto innovativo è dato quindi dall'applicazione di quest'ultimo al procedimento legislativo delegato, mentre sinora era rimasto confinato ai procedimenti di adozione di fonti sub-primarie⁸. Tale imposizione è quindi avvenuta mediante i c.d. limiti

2 Sent. n. 251/2016, par. 4.1.1 del *Considerato in diritto*.

3 Tale profilo della giurisprudenza costituzionale è stato a lungo indagato dalla dottrina. Senza alcuna pretesa di esaustività si vedano, almeno, R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in questa *Rivista*, n. 3-4/2009, 618 ss.; F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in questa *Rivista*, n. 3/2012, 623 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in questa *Rivista*, n. 5-6/2013, 947 ss.

4 Sent. n. 251/2016, par. 4.2 del *Considerato in diritto*.

5 *Ivi*, par. 6 del *Considerato in diritto*.

6 *Ivi*, par. 7 del *Considerato in diritto*.

7 *Ivi*, par. 8 del *Considerato in diritto*.

8 Ancorché, come nota R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale cit.*, 3, tale eventualità era comunque stata lasciata aperta dalla Corte, in particolare nelle sentenze 6/2004 e 303/2003 (sul punto v. anche C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma cit.*).

ulteriori alla delegazione legislativa⁹, con una sentenza manipolativa di procedura¹⁰ che ha previsto il dovere di ricorrere all'intesa anche se, in ogni caso, questa debba intendersi in senso debole e superabile dallo Stato in caso di mancato accordo tra le parti¹¹.

La sentenza in commento non sembra a prima vista escludere che il principio ivi sancito possa applicarsi anche al procedimento di approvazione delle leggi¹². In caso contrario, la Consulta dovrebbe comunque adeguatamente motivare un diverso regime di attuazione di un principio, quello di leale collaborazione, pur assunto al rango costituzionale e ancorato anche al principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost¹³. Con riferimento invece ai decreti legge, la Corte ne ha escluso l'applicazione con argomentazioni più stringenti, in quanto la loro adozione è subordinata alla mera occorrenza di casi straordinari di necessità e urgenza¹⁴. La celerità richiesta nel relativo procedimento di approvazione porterebbe quindi ad escludere il dovere di coinvolgere le Regioni nella formulazione del decreto legge, rimanendo tuttavia aperta la possibilità che forme di collaborazione trovino spazio nel procedimento di conversione.

3. Uno degli snodi più rilevanti della pronuncia è dato inoltre dall'effetto di quest'ultima sui decreti legislativi già adottati, in quanto, al par. 9 del *Considerato in diritto*, la Corte afferma che «[l]e pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione».

Il problema si è posto quindi per le deleghe già esercitate in materia di licenziamento disciplinare (d.lgs. n. 116/2016), di dirigenza sanitaria (d.lgs. n. 171/2016) e di società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016). Per tutti e tre i decreti le Regioni avevano invero espresso parere favorevole¹⁵; tuttavia, proprio alla luce di quanto stabilito dalla Corte in relazione all'insufficienza di tale strumento nell'attuazione della leale

9 Cfr. G. RIVISECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)* cit.

10 Sulle cui peculiarità cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 175; F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in www.osservatorioaic.it (16 dicembre 2016).

11 Sent. n. 251/2016, par. 3 del *Considerato in diritto*. Sulla natura debole di tale intesa cfr. L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?* cit.; G. RIVISECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)* cit.; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice* cit. Sulla distinzione, invero da ritenersi oramai «sbiadita» tra intese forti e deboli, v., da ultimo, A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in www.rivistaaic.it (18 luglio 2016).

12 Cfr. L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?* cit.; C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma* cit. *Contra* cfr. R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale* cit.; J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?* cit., 706.

13 Cfr. C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma* cit.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione* cit., 951 ss.

14 Cfr. da ultimo la sent. n. 280/2016, nonché le sentt. n. 79/2011 e n. 298/2009. Si legge, ad esempio, nella sent. n. 280/2016: «l'esclusione della rilevanza di tali procedure [di leale collaborazione], che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, "vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di "casi straordinari di necessità e urgenza"» (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)».

15 Per quanto riguarda il licenziamento disciplinare e la dirigenza sanitaria, v. Conferenza unificata, seduta del 3 marzo 2016 (rep. atti 40/cu e 31/cu), in relazione alle società a partecipazione pubblica v. Conferenza unificata, seduta del 14 aprile 2016 (rep. atti 56/cu).

collaborazione, l'assenza di un preventivo parere contrario non può costituire una sorta di implicita intesa *ex ante* all'adozione dei decreti stessi.

Sulle modalità di correzione dei decreti legislativi è quindi intervenuto un dirimente parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato¹⁶, che ha chiarito quali sono gli strumenti che il Governo può utilizzare per adeguarne le disposizioni a quanto stabilito dalla Corte. Una volta acquisite le dovute intese, possono essere emanati i decreti legislativi correttivi e integrativi che la stessa l. n. 124/2015 autorizza ad adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti originari.

A detta dei giudici di Palazzo Spada ciascun decreto correttivo può svolgere una funzione di sanatoria del vizio procedimentale rilevato dalla Consulta, «facendo confluire nel decreto originario la portata dell'intesa di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997: a tal fine, il decreto deve riportare integralmente l'intesa raggiunta»¹⁷. Inoltre, data la difficoltà nell'individuare con certezza le disposizioni attuative «susceptibili di essere coinvolte in un eventuale futuro giudizio di costituzionalità», ciascuna intesa dovrebbe avere ad oggetto «il decreto legislativo nel suo complesso, come eventualmente modificato o integrato all'esito del procedimento di concertazione»¹⁸.

Con riferimento all'efficacia temporale dell'intesa, poi, il Consiglio di Stato ritiene che l'estensione retroattiva degli effetti correttivi sananti possa naturalmente rientrare «nella piena disponibilità delle parti dell'intesa e, quindi, nell'oggetto della concertazione a ciò finalizzata»¹⁹. In relazione invece ai casi in cui la delega è scaduta (ovvero la riforma dei servizi pubblici locali e della dirigenza pubblica) il citato parere ipotizza diverse modalità di intervento a livello di normazione primaria (ad esempio una nuova legge delega o un nuovo disegno di legge)²⁰.

4. Diverse difficoltà nella correzione dei decreti, con particolare riguardo all'accoglimento delle eventuali istanze regionali, potrebbero però derivare dal necessario rispetto dei confini fissati dalla legge delega.

Un esempio è riscontrabile nella disciplina relativa alla nomina degli incarichi di vertice delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ritenuta dalla ricorrente Regione Veneto particolarmente limitativa dell'autonomia regionale. La l. n. 124/2015 dispone infatti la costituzione di un elenco nazionale degli idonei, da cui le Regioni devono attingere per il conferimento di tali incarichi da effettuare nell'ambito di una rosa di candidati²¹. Il d.lgs. n. 171/2016 di attuazione ha quindi disposto che tale rosa, selezionata da una commissione regionale di cui fanno parte esperti designati anche dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, sia composta da tre a cinque membri²². Nel tentativo di favorire il raggiungimento della successiva intesa, è stato quindi diramato un primo schema di decreto correttivo che prevede la soppressione di tale indicazione numerica, lasciando quindi del tutto indeterminato il numero dei soggetti che la dovrebbero comporre²³. Una siffatta disposizione rischia però di risultare irragionevole, poiché troppo indefinita e potenzialmente elusiva delle previsioni della delega.

16 Consiglio di Stato, Commissione speciale, 17 gennaio 2017, n. 83.

17 *Ivi*, par. 4.3.

18 *Ivi*, par. 5.

19 *Ivi*, par. 6.

20 *Ivi*, par. 9. Per completezza, si segnala che il parere si sofferma anche sulle modalità di acquisizione dell'intesa (par. 7) e sulla possibile struttura dei decreti correttivi (par. 8).

21 Art. 11, comma 1, lett. p), l. n. 124/2015.

22 Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 171/2016.

23 Cfr. lo «schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria» (consultabile in www.sanita24.ilsole24ore.com, ultimo accesso 2 marzo 2017).

È pur vero che per superare tale problema lo Stato, trattandosi qui di intesa debole, potrebbe procedere unilateralmente, confermando il disegno originario di un sistema nazionale di selezione degli organi di vertice della sanità. Non è detto però che ciò possa superare gli altri dubbi di costituzionalità relativi al d.lgs. n. 171/2016, oggetto di separato ricorso da parte della Regione Veneto²⁴. Tale sistema di selezione, nell'impugnativa di quest'ultima, viene ritenuto infatti particolarmente penalizzante proprio per le Regioni (come la ricorrente) che garantiscono i livelli essenziali di assistenza e risultano in equilibrio di bilancio, dal momento che mancano i presupposti per un intervento uniformatore dello Stato²⁵.

Non è quindi sempre agevole identificare, in sede di decreti legislativi correttivi, soluzioni che possano rispondere adeguatamente alle richieste delle Regioni nel rispetto dei principi e criteri direttivi di una delega sul punto evidentemente limitativa dell'autonomia regionale. La soluzione maggiormente rispettosa di tale autonomia sembrerebbe quindi essere, in casi come questo, una modifica puntuale della stessa l. n. 124/2015.

5. Il citato parere del Consiglio di Stato sulle modalità di correzione dei decreti legislativi, tra le affermazioni finali, prende anche posizione sull'estensibilità del principio di leale collaborazione al procedimento di approvazione delle leggi ordinarie. Esso afferma chiaramente che i vincoli procedurali imposti dalla sent. n. 251/2016 debbano ritenersi applicabili solamente in caso di intreccio inestricabile di materie nella legislazione delegata. Il meccanismo dell'intesa, infatti, «si configura come un procedimento riferito tipicamente agli organi esecutivi»; di conseguenza, «apparirebbe problematico individuare per il Parlamento vincoli procedurali diversi e ulteriori rispetto a quelli tipizzati dalla Carta costituzionale, fermo restando, ovviamente, il limite del rispetto, sul piano sostanziale, delle regole costituzionali di riparto delle funzioni legislative»²⁶.

Stante quanto affermato dal Consiglio di Stato, e a fronte di posizioni dottrinali contrastanti²⁷, l'estensione del principio di leale collaborazione, in caso di intreccio inestricabile di materie, anche al procedimento di approvazione delle leggi rimane l'aspetto più cruciale della pronuncia, che la Consulta dovrà chiarire al fine di evitare situazioni di incertezza sia nei rapporti inter-istituzionali tra Stato e Regioni, sia nell'esercizio della potestà legislativa stessa.

Non va però trascurato che una forma specifica di collaborazione è espressamente prevista dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 mediante la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (c.d. *bicameralina*²⁸). Si tratta di diritto vigente, per di più previsto da una legge costituzionale, ma inattuato²⁹. Peraltro, come è stato evidenziato, l'estensione al procedimento legislativo ordinario della leale collaborazione conformemente alla sentenza 251 determinerebbe, in ogni caso, «un aggravio procedimentale meno impegnativo»³⁰, in quanto l'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 prevede il

24 Reg. ric. n. 75/2016, in G.U. n. 52 del 28.12.2016. Il ricorso, alla data in cui si scrive (2 marzo 2017), risulta ancora pendente.

25 Si veda il citato ricorso reg. ric. n. 75/2016.

26 Consiglio di Stato, Commissione speciale, 17 gennaio 2017 cit., par. 9.

27 Cfr. *supra* nota 12.

28 Cfr. G. BRACCI, *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo*, in www.forumcostituzionale.it (febbraio 2012).

29 Cfr. L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?* cit., 4.

30 *Ibidem*. Sull'opportunità di dare attuazione all'art. 11, l. cost. n. 3/2001 cfr. R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale* cit., 7; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice* cit.

voto a maggioranza assoluta dell'assemblea parlamentare in caso di parere contrario della Commissione su progetti di legge di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. e all'art. 119 Cost.

6. Uno dei profili su cui può influire in modo significativo l'estensione della leale collaborazione al procedimento legislativo attiene alla fissazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato. Tale materia, infatti, come noto ha assunto carattere trasversale e strumentale all'esercizio di funzioni sostanziali, incidendo, per sua stessa natura, in ogni settore dell'ordinamento³¹. La stessa Corte costituzionale, avvalorando un'interpretazione ampia delle attribuzioni statali in quest'ambito, ha spesso legittimato una legislazione piuttosto invasiva dell'autonomia finanziaria regionale e locale, finendo con l'affermare che un principio di coordinamento finanziario può ben incidere sull'organizzazione e sul funzionamento delle Regioni³².

Il principio cooperativo, pur comparso in alcune pronunce relative alla fissazione da parte dello Stato di vincoli finanziari in capo agli enti territoriali, ha qui assunto un significato non chiaramente definito. La Corte, infatti, da ultimo nella sent. n. 65/2016, ha ribadito che la sua «costante giurisprudenza, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza – sull'autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha costantemente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, “contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite” alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014)».

Una maggiore valorizzazione degli strumenti di leale collaborazione, invece, è presente in numerose recenti sentenze riguardanti le autonomie speciali. Tali pronunce hanno consentito al legislatore statale di determinare il contributo delle Regioni speciali e delle Province autonome alla manovra di finanza pubblica mediante la fissazione di un saldo da conseguire, con la successiva possibilità che sia aperta una trattativa, nel corso dell'esercizio finanziario, finalizzata al riparto degli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali, conseguente ad accordi tra Stato e autonomie speciali³³.

Il descritto coinvolgimento delle Regioni, in ogni caso, avveniva necessariamente a valle, ovvero in sede di adozione della normazione sub-primaria relativa alle modalità di riparto degli oneri imposti agli enti territoriali.

Con la sentenza in commento, come detto, la leale collaborazione inizia ad affermarsi anche a monte, nel procedimento legislativo (quantomeno nella delegazione legislativa). Ciò, evidentemente, non è privo di conseguenze sull'esercizio della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. A prescindere dalla limitazione o meno della portata della sentenza 251 alla sola adozione dei decreti legislativi, è opportuno chiedersi infatti in che misura si renderà necessaria l'attivazione di procedure negoziali nella fissazione dei principi di coordinamento finanziario in sede di normazione primaria.

Stante il tenore della sentenza in commento, il dovere di ricorrere alla leale collaborazione è conseguente alla constatazione della presenza di un intreccio inestricabile tra materie statali e regionali. Con riferimento alla funzione di coordinamento della finanza pubblica, un consolidato orientamento della Consulta ha più volte affermato

31 Cfr. F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in questa *Rivista*, n. 1-2/2014, 131 ss., in particolare 153.

32 Sul punto cfr., tra i tanti, G. RIVOSECCHI, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it (2016); E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, in www.federalismi.it (16 settembre 2015).

33 Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in www.rivistaaic.it (3 settembre 2016), 14. Sul punto cfr. anche R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale collaborazione*, in questa *Rivista*, n.3/2015, 799 ss.

che, una volta stabilito che le disposizioni censurate sono da inquadrare in tale funzione, quest'ultima «prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive»³⁴. Di conseguenza, dall'accertamento della natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, «discende la legittimità dell'incidenza (...) sull'autonomia di spesa delle Regioni»³⁵. L'individuazione di una norma di principio in tale materia, in linea teorica, dovrebbe quindi condurre la Corte ad affermarne la prevalenza e, a rigore, ad escludere la necessità di procedure di leale collaborazione in sede di normazione primaria.

Siffatta conclusione contrasta, tuttavia, con quanto stabilito dalla giurisprudenza in termini di necessario contemperamento tra esigenze unitarie e garanzia dello svolgimento delle funzioni costituzionali delle autonomie territoriali nella fissazione dei vincoli di finanza pubblica. Tale contemperamento, beninteso, è stato ritenuto indispensabile dalla Corte a prescindere dall'individuazione della materia coordinamento della finanza pubblica come materia prevalente. La stessa Consulta ha più volte riconosciuto che l'esercizio della potestà legislativa statale in tale materia incide di per sé, con modalità più o meno invasive, sull'autonomia organizzativa regionale³⁶.

Ricorrere all'argomento della prevalenza per escludere la leale collaborazione in sede di procedimento legislativo non sembra quindi una strada percorribile in questo caso. La stessa sentenza in commento, peraltro, con riferimento alla riforma del pubblico impiego, ha riscontrato la presenza anche della competenza statale in materia di coordinamento finanziario, non affermandone la prevalenza ma includendola nell'inestricabile intreccio di competenze (smorzandone in questo modo, seppur implicitamente, il tipico carattere assorbente e trasversale). Inoltre, già con riferimento alla spesa sanitaria, la materia coordinamento della finanza pubblica è stata riconosciuta inscindibilmente legata alla tutela della salute³⁷, al fine di precisare che le esigenze finanziarie non possono spingersi sino a «comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana»³⁸.

Leggendo unitamente la sentenza 251 e la citata giurisprudenza in materia di coordinamento finanziario, si può quindi dedurre da un lato un possibile ridimensionamento della forza espansiva di quest'ultima, dall'altro che il contemperamento tra esigenze unitarie e autonomia finanziaria regionale non potrà che avvenire per mezzo dell'intesa anche nella produzione legislativa di rango primario, quantomeno nel caso della legislazione delegata.

I riflessi di una potenziale espansione del principio di leale collaborazione anche al procedimento di approvazione delle leggi ordinarie risultano quindi evidenti: ogni qual volta il legislatore si accingesse a definire principi di coordinamento della finanza pubblica dovrebbe necessariamente coinvolgere la Conferenza Stato-Regioni. Il carattere debole dell'eventuale intesa eviterebbe il conferimento alle Regioni di un eccessivo potere di veto, ma rimarrebbe una procedura più simile alla co-decisione che alla consultazione³⁹, potenzialmente in grado di deflazionare il contenzioso di fronte alla Corte.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, potrebbero evidenziarsi, a titolo esemplificativo, dubbi di legittimità costituzionale con riguardo alla determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard operata dalla legge di bilancio 2017 (l. n.

34 Sent. n. 65/2016. Si vedano anche le sentt. n. 236/2013, n. 63/2013, n. 151/2012.

35 Sent. 127/2014.

36 Cfr. *supra* nota 32.

37 Sentt. n. 203/2016, n. 125/2015, n. 278/2014, n. 91/2012, n. 330/2011, n. 240/2007, n. 162/2007.

38 Da ultimo sent. n. 203/2016.

39 Cfr. A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016 cit.*, 8.

232/2016)⁴⁰. Lo Stato infatti ne ha disposto unilateralmente la relativa quantificazione, senza prima procedere a un rinnovo del c.d. Patto per la salute (fermo al triennio 2014-2016⁴¹) e senza che sia stata prevista o attuata alcuna intesa con le Regioni⁴². Ciò è avvenuto in chiaro contrasto con la prassi, sempre seguita negli ultimi quindici anni⁴³, di definire il fabbisogno sanitario nazionale sulla base di un sistema di accordi tra Stato e Regioni, coerentemente con il riparto di competenze in materia di tutela della salute e con la rilevanza che essa assume nel sistema dell'autonomia regionale.

7. La sentenza in commento, in conclusione, potrebbe rappresentare uno snodo importante nell'evoluzione del modello di regionalismo cooperativo, all'interno di un sistema costituzionale che, a fronte di un forte decentramento legislativo, è tuttora privo di una sede di raccordo quale una Camera delle autonomie⁴⁴, o dove comunque non sono stati attuati gli strumenti previsti (la c.d. *bicameralina*).

Si tratta di una evoluzione significativa, che si pone in controtendenza rispetto a una piana legittimazione dei processi di riaccentramento avvenuti nel corso della crisi economica, caratterizzati da una sempre maggiore contrazione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali⁴⁵.

In ogni caso permangano alcuni aspetti che dovranno essere affrontati dal legislatore, a maggior ragione se dovesse affermarsi un'interpretazione estensiva della leale collaborazione anche al di fuori della delegazione legislativa. Ci si riferisce in particolare sia alla sede della cooperazione, alla luce delle problematiche del sistema delle Conferenze in termini di scarsa trasparenza e pubblicità delle sedute, oltre alla mancanza di una vera e propria procedimentalizzazione dei relativi lavori⁴⁶, sia agli organi coinvolti, poiché i meccanismi di raggiungimento delle intese vedono come attori esclusivi gli esecutivi (statale e regionali).

La pronuncia potrebbe però offrire l'occasione per affinare tali strumenti di collaborazione, la quale, come ben evidenziato da autorevole dottrina, «è caratterizzata dalla *lealtà*» solo quando gli enti che si confrontano non si avvalgono delle rispettive prerogative allo scopo di difendere gelosamente il proprio spazio di competenza, anche danneggiando il proprio interlocutore, ma fanno di tutto per cercare un equilibrio condiviso, nell'interesse superiore di un ordinamento che resta unitario, sebbene autonomista»⁴⁷.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Padova

40 Art. 1, comma 392, l. n. 232/2016.

41 Cfr. www.salute.gov.it. Il Patto 2014-2016 era già stato peraltro derogato dall'art. 1, comma 568, l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

42 Il fabbisogno sanitario nazionale risulta peraltro diminuito rispetto a quanto stabilito nell'intesa in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, seduta dell'11 febbraio 2016 (rep. atti n. 21/csr). Quest'ultima aveva individuato un livello di finanziamento di 113.063 milioni di euro per il 2017 e di 114.998 milioni per il 2018, mentre l'art. 1, comma 392, l. n. 232/2016 lo quantifica in 113.000 milioni per il 2017 e a 114.000 milioni per il 2018.

43 Cfr. www.salute.gov.it.

44 Cfr., tra i tanti e da ultimi, L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?* cit. 3; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016* cit., 15.

45 Cfr. L. ANTONINI, *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna 2016, 13 ss.

46 Cfr. G. D'AMICO, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in www.forumcostituzionale.it (19 gennaio 2017).

47 M. LUCIANI, *Il «principio di sincerità» nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n. 4/2010, 575 ss., in particolare 579.