

***lunge et impera?* Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa**

di Flavio Guella
(20 gennaio 2018)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2017)

SOMMARIO: 1. La mal riposta fiducia in una strategia di leale collaborazione orizzontale e i possibili effetti negativi del ritrarsi dello Stato da un coordinamento diretto e dettagliato; 1.1. Ciò a cui guarda la Corte costituzionale: la leale collaborazione a valle della fissazione dell'obiettivo complessivo; 1.2. Ciò a cui guarda (o dovrebbe guardare) il sistema regionale: la leale collaborazione a monte della definizione degli obiettivi individuali; 1.3. Gli oggetti del contendere e gli orientamenti della decisione della Corte costituzionale; 2. *Imperare sibi maximum imperium est.* Leale collaborazione e problemi di legittimità dell'imposizione unilaterale di un monte tagli complessivo; 3. *Divide et impera.* Legittimità ed illegittimità delle distinzioni relative alle stesse autonomie speciali; 3.1. La non tutelabilità dell'affidamento delle Regioni speciali che hanno negoziato in una logica di coordinamento dinamico; 3.2. La tutelabilità dell'affidamento delle Regioni speciali che hanno negoziato in una logica di coordinamento statico e la discriminabilità tra autonomie differenziate; 4. *Pacta sunt servanda.* Alternative al multilateralismo e illegittimità dell'imporre tagli difformi dagli accordi bilaterali c.d. di garanzia; 5. *E pluribus unum.* Pericoli di uniformazione verso il basso indotta dall'auto-coordinamento e correttivi mediante poteri suppletivi orientati ai fabbisogni standard.

1. La mal riposta fiducia in una strategia di leale collaborazione orizzontale e i possibili effetti negativi del ritrarsi dello Stato da un coordinamento diretto e dettagliato

La Corte costituzionale con la sentenza 154/2017 si è pronunciata per la legittimità costituzionale di un meccanismo parzialmente nuovo, introdotto dalla legge di stabilità 2016; meccanismo che nel riparto dei tagli alla spesa pubblica imposti alle Regioni ha generalizzato una logica di c.d. auto-coordinamento.

L'art. 1, comma 680, della legge 208/2015, infatti, da un lato ha fissato unilateralmente il concorso complessivo delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica¹, con una misura transitoria orientata alla partecipazione del sistema delle autonomie territoriali al risanamento della

1 Per una somma unitaria di 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019. Da notare inoltre che il comma 681 conferma anche per l'anno 2019 il precedente contributo previsto dall'art. 46, comma 6, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

finanza pubblica². D'altro lato, la medesima disposizione ha inoltre demandato agli enti regionali – in sede appunto di auto-coordinamento – la definizione dei rispettivi ambiti individuali di riduzione di spesa, ovvero degli importi che costituiranno obiettivo per ciascun ente e la cui somma dovrà raggiungere l'obiettivo complessivo fissato dallo Stato.

Tale accordo intra-regionale assume la forma dell'intesa in sede di Conferenza permanente, da concludere entro il 31 gennaio di ciascun anno³, in modo che a fissare il riparto dei sacrifici sia la negoziazione tra le Regioni e le Province autonome stesse.

Nel raggiungere l'intesa su tale riparto, peraltro, le Regioni non sono libere, incontrando un vincolo diretto nel comma 680 dove si afferma l'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza. L'accordo delle Regioni deve quindi garantire che ogni realtà territoriale sia posta nelle condizioni di assicurare i LEA, ferma restando la responsabilità individuale di ogni Regione nell'allocare i tagli su quelle voci a ridotta o scarsa efficienza il cui sacrificio non pregiudica i servizi essenziali per i cittadini.

In aggiunta, va notato che a condizionare l'esito delle negoziazioni intervengono anche i criteri di riparto più specifici che sono fissati per il caso di mancata intesa. In tale ipotesi infatti la definizione unilaterale e suppletiva, da parte dello Stato, dei contributi individuali fa riferimento anche alla popolazione residente e al prodotto interno lordo; in caso di mancato accordo si opera quindi una rideterminazione dei livelli di finanziamento strettamente dipendente dai dati quantitativi indicativi della capacità fiscale, il che inevitabilmente condiziona anche le negoziazioni precedenti in quanto difficilmente le realtà regionali avvantaggiate dall'applicazione di questi criteri non qualitativi accetteranno consensualmente metodi di riparto alternativi a (tendenzialmente) PIL e popolazione⁴.

Fuori dell'intervento statale suppletivo, tuttavia, l'auto-coordinamento delle Regioni appare formalmente legato da criteri ed indirizzi predeterminati, così che (con l'unico limite dei LEA) la Conferenza permanente potrebbe astrattamente suddividere le quote dei tagli alla spesa – sulla base di una negoziazione libera e che coinvolge orizzontalmente tutte le Regioni – anche adottando parametri allocativi di tipo qualitativo, che assegnino maggiori tagli alle

2 Il carattere transitorio della misura rappresenta, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, requisito essenziale di legittimità; per le censure relative all'effettiva transitorietà cfr. *infra* il par. 2. Va inoltre segnalato che il primo ed il secondo periodo del comma 680 sono stati modificati dall'art. 1, comma 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), che ha esteso al 2020 l'orizzonte temporale della norma; *jus superveniens* che è oggetto di separati e successivi ricorsi.

3 Il comma 682 detta quindi esclusivamente prescrizioni di carattere procedurale, valide per più esercizi, in particolare disciplinando *ex novo* – per gli anni successivi al 2015 – non i criteri sostanziali di distribuzione dei tagli ma solo i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica.

4 Su questo cfr. *infra* il par. 5.

realità in cui la spesa è meno efficiente.

Il meccanismo non rappresenta peraltro una novità, ma la legge di stabilità 2016 ha coinvolto nell'auto-coordinamento anche le autonomie speciali, che – stando al dato letterale della norma – partecipano all'intesa. Accanto alla generalizzazione dell'auto-coordinamento, tuttavia, la medesima disposizione fa comunque salva la necessità di raggiungere un'intesa con ciascuna delle Regioni e delle Province ad autonomia differenziata⁵, non eliminando quindi il carattere bilaterale e verticale del coordinamento finanziario che la logica negoziale accolta dagli Statuti speciali impone. Inoltre, per le Province autonome e per la Regione Trentino-Alto Adige si prevede che l'applicazione del concorso debba avvenire nel rispetto dell'accordo c.d. di garanzia raggiunto con lo Stato in data 15 ottobre 2014, poi recepito con la modifica statutaria del medesimo anno⁶.

Ciò non esclude peraltro la portata innovativa della generalizzazione dell'auto-coordinamento, in quanto per le autonomie differenziate non munite di accordi di garanzia il contributo introdotto dal comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 incrementa quelli già previsti da precedenti manovre finanziarie. E mentre tali precedenti manovre hanno sempre tenuto distinte le disposizioni dedicate alle Regioni a Statuto ordinario da quelle che fissavano il contributo imposto alle Regioni speciali, con la generalizzazione dell'auto-coordinamento questa distinzione non è più data per scontata ma è stata il frutto di una pratica di "astensione" delle autonomie differenziate dall'auto-coordinamento.

1.1. Ciò a cui guarda la Corte costituzionale: la leale collaborazione a valle della fissazione dell'obiettivo complessivo

La Corte costituzionale sottolinea quindi come la formulazione della norma, genericamente riferibile a tutte le Regioni e Province autonome (coinvolgendo l'intero settore regionale in un meccanismo unitario di risanamento dei conti pubblici), da un lato deve essere armonizzata con le disposizioni costituzionali e statutarie che riconoscono alle autonomie speciali un regime peculiare e, d'altro lato, deve temperare tali peculiarità con la volontà legislativa di coinvolgere tutti gli enti regionali nelle procedure volte alla ripartizione dei contributi alla finanza pubblica.

Già la prassi applicativa ha tuttavia fatto emergere le criticità di applicazione del coordinamento orizzontale generalizzato, che rende difficile o comunque poco efficiente la gestione dei riparti.

⁵ Cfr. il terzo periodo del comma 680: "Fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse".

⁶ Cfr. l'ultimo periodo del comma 690. Sul c.d. Accordo di garanzia per le Province autonome sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in *federalismi.it*, fasc. 8, 2015 ed ai più ampi riferimenti ivi richiamati.

L'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente l'11 febbraio 2016 è stata infatti l'esito di un auto-coordinamento che si è svolto fra le sole Regioni a Statuto ordinario, operando quindi il riparto di circa il 90 per cento dell'intero importo fissato dalla manovra. Ciò indubbiamente per la ritrosità delle autonomie differenziate a partecipare ad un meccanismo potenzialmente omogeneizzante, ma anche per ragioni tecniche, in quanto si è inevitabilmente individuato nel Fondo sanitario nazionale la principale voce su cui concentrare la riduzione di spesa, e a tale fondo gli enti ad autonomia speciale non partecipano⁷.

L'intesa del febbraio 2016 ha peraltro affermato che con le autonomie speciali dovevano essere conclusi accordi bilaterali, per la determinazione della parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a loro carico, ovvero circa un 10% del monte complessivo che le Regioni ordinarie hanno ritenuto di non coprire con il proprio accordo lasciandone la responsabilità alle autonomie differenziate. Atto di definizione della quota per le autonomie differenziate non concordato con le interessate né fissato dalla normativa, così che successivamente all'intesa le Regioni speciali non hanno concluso gli accordi bilaterali dalla stessa prefigurati.

La prassi che segnala le difficoltà del meccanismo di auto-coordinamento si è peraltro confermata anche nell'esercizio finanziario successivo, in quanto la Conferenza permanente del 9 febbraio 2017 non ha raggiunto l'intesa sul contributo alla finanza pubblica proprio in conseguenza dell'avviso negativo espresso dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, in chiave preventiva del ripetersi di un'allocatione di quote di tagli alle autonomie speciali decise con intesa tra le autonomie ordinarie (dal che deriva il blocco dell'intero sistema di riparto, con esposizione di tutto il sistema regionale all'intervento sostitutivo statale).

Nella sentenza annotata la Corte costituzionale ha peraltro censurato questo rifiuto di partecipazione all'auto-coordinamento espresso dalle Regioni speciali, osservando come tale modello di cooperazione sia testualmente riferito a tutte le Regioni e quindi l'astensione dalle sedute, sommata all'assenza di disponibilità alle alternative intese bilaterali con lo Stato o al diniego alla bozza d'intesa delle Regioni a Statuto ordinario, costituiscono comportamenti non ispirati al principio di leale collaborazione⁸. Ciò, nell'argomentazione della Corte, in quanto "autonomia speciale" non significa «potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e

7 Salva un'eccezione parziale per la Sicilia. Regioni a Statuto speciale e Province autonome compartecipano al finanziamento sanitario fino a concorrenza del fabbisogno non soddisfatto da entrate proprie delle aziende del Servizio sanitario nazionale e fiscalità generale regionale, mentre per la Regione siciliana l'aliquota di compartecipazione è fissata dal 2009 nella misura del 49,11% del suo fabbisogno sanitario; cfr. legge 296/2006, art. 1, comma 830.

8 Cfr. il punto 4.4.1. del considerato in diritto di Corte cost. 154/2017. Per un esame delle accezioni che la leale collaborazione ha assunto nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni (piuttosto che, come in questo caso, nei rapporti orizzontali tra Regioni), cfr. l'analisi in F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano, 2012, pp. 71 ss.

principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»⁹, dei quali doveri il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari¹⁰.

Questa affermazione – nella sua formulazione di principio – pare peraltro condivisibile tanto sul piano teorico generale (in quanto le Regioni speciali non si collocano comunque in un quadro ordinamentale di tipo federale), quanto su quello della buona gestione contabile (in quanto la globalità della decisione di riparto rappresenta l'unica modalità idonea ad evitare una contabilizzazione frammentata pregiudizievole per le gestioni pubbliche italiane¹¹). Quello che appare tuttavia contestabile è il meccanismo dell'auto-coordinamento nella sua applicazione concreta, per come il suo agire si va combinando con gli incentivi – determinati dal meccanismo suppletivo – ad una negoziazione non qualitativa dell'allocazione; meccanismo che peraltro, fin quando era applicato alle sole Regioni ordinarie poteva non destare resistenze perché innestato su un sistema – quello della finanza delle Regioni ordinarie – comunque caratterizzato da una certa continuità con i meccanismi di spesa storica diretta dal cento, ma che confrontato con le garanzie statutarie e le prassi di negoziazione bilaterale delle Regioni speciali mostra tutte le sue carenze e i difetti strategici di lungo periodo.

1.2. Ciò a cui guarda (o dovrebbe guardare) il sistema regionale: la leale collaborazione a monte della definizione degli obiettivi individuali

Il rischio è che in sostanza l'auto-coordinamento svolto “a valle” – su un ammontare di riduzione di spesa regionale complessivo e fissato unilateralmente dallo Stato – induca logiche divisive tra i diversi enti regionali, dalle quali scaturiscano allocazioni dei tagli non ottimali in termini di efficienza ed equità.

L'auto-coordinamento costringe realtà che strutturalmente non possono trovare

9 Cfr. Corte cost. 219/2013; su tale pronuncia in connessione ai temi finanziari cfr. M.G. PUTATURO DONATI, *Competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e vincoli alle politiche di bilancio anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale: ultime pronunce in tema della Corte costituzionale e prospettive di riforma*, in *GiustAmm.it*, fasc. 7, 2014.

10 Cfr. Corte cost. 141/2015. Già nella sentenza 82/2015 (richiamando i principi della sentenza 19/2015) si era affermato che il principio di leale collaborazione, invocato dalle autonomie speciali, «richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche». Cfr. G. D'AURIA, *Equilibri di finanza pubblica e contributo delle autonomie speciali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 1, pt. 1, 2016, pp. 90 ss-

11 Sugli effetti negativi del frammentarsi dei meccanismi di contabilità pubblica cfr. L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2017 che evidenzia come per garantire la trasparenza contabile non sia insostenibile la pluralità dei “dialetti” contabili e come si debba auspicare una certa omogeneità e semplificazione dei meccanismi.

l'accordo (o comunque non un accordo efficiente) a decidere assieme la distribuzione dei tagli alla spesa, operando su un piano orizzontale di parità: la Conferenza permanente rischia di diventare una sede in cui le Regioni confliggono tra loro, sulla base di interessi antagonisti non gerarchizzati né ordinati secondo criteri razionali, mentre lo Stato si preoccupa solo del risultato finale, guardando prioritariamente alla quantità dei tagli e non alla loro qualità.

Da un coordinamento orizzontale sulla distribuzione dei tagli possono, in altri termini, emergere solo soluzioni tendenzialmente lineari, fondate su parametri meramente quantitativi quali PIL e popolazione, mentre per rendere efficiente tale tipologia di decisioni allocative occorrerebbe un soggetto esterno e sovraordinato che – mediante un coordinamento di tipo verticale – orienti i tagli sulla base di criteri qualitativi che assegnino obiettivi maggiori dove più elevate sono le quote di spesa improduttiva.

Una certa autoritatività nel definire la direzione del coordinamento appare quindi necessaria nel momento della distribuzione degli obiettivi individuali ai singoli enti. Nel meccanismo di auto-coordinamento descritto, invece, l'unilateralità del potere statale si esprime unicamente a monte (nel fissare la quota complessiva dei tagli per il comparto regionale), dove è nociva, e manca a valle, dove invece sarebbe essenziale¹².

Una predeterminazione complessiva seguita da un coordinamento orizzontale penalizza peraltro proprio le Regioni che avevano già reso efficiente la spesa e che, in sede di negoziazione tra pari, difficilmente riusciranno a far passare logiche qualitative, dovendo invece subire le logiche quantitative dei tagli lineari. Quello dei tagli lineari, in particolare, rischia di diventare l'unico accordo possibile proprio perché lo Stato non interviene in modo libero su questo auto-coordinamento, ma la legislazione analizzata rende già conoscibile alle Regioni il fatto che in caso di mancato accordo l'intervento suppletivo statale sarà orientato prioritariamente sulla base di PIL e popolazione: se ad una Regione inefficiente e a basso PIL è noto che in caso di mancato accordo lo Stato le assegnerà obiettivi di riduzione della spesa proporzionati ai propri indicatori quantitativi di fabbisogno storico e non di fabbisogno standard, ben difficilmente darà il consenso ad un'intesa che opti invece per criteri qualitativi di taglio prioritario alle Regioni con più ampie aree di inefficienza nelle gestioni.

La situazione economico/finanziaria delle diverse Regioni italiane è come noto molto differenziata, e le diversità ordinarie tra Regioni ordinarie e speciali sono solcate trasversalmente da altre e più profonde differenze nella distribuzione del reddito e dei volumi di spesa pubblica pro capite. Lasciare ad intese politiche orizzontali l'allocazione delle quote di riduzione della spesa, la cui

12 O quantomeno dove dovrebbe aversi, in prima battuta, una bilateralità delle negoziazioni nell'ambito della quale lo Stato possa distinguere caso per caso i livelli di spesa inefficiente tagliabile, dialogando con le singole realtà; nel regime dell'auto-coordinamento sindacato dalla Corte, invece, neppure il ruolo suppletivo dello Stato – orientato a PIL e popolazione – riesce a dare tali indirizzi; cfr. *infra* il par. 5.

somma deve comunque arrivare a quanto richiesto dallo Stato, significa non affrontare il nodo della qualità dei tagli: la riduzione deve essere riduzione di spesa inefficiente, non taglio lineare proporzionalmente uguale su tutte le realtà territoriali, il che nel medio periodo penalizzerebbe e paralizzerebbe proprio gli enti virtuosi (che poco o nulla di inefficiente avrebbero da tagliare), bloccando di conseguenza la crescita economico/sociale.

Con un auto-coordinamento seguito da poteri suppletivi orientati a PIL e numero di abitanti lo Stato abdicava alla sua funzione di governo unitario, disinteressandosi di fatto dell'adeguatezza della qualità dei tagli (che dovrebbe invece esigere, se del caso anche autoritativamente); ciò mentre d'altro lato, a monte, lo stesso Stato rifiuta di definire mediante un dialogo istituzionale orientato a leale collaborazione quale quota del complesso di tagli alla spesa necessari per garantire l'equilibrio di bilancio può essere accollata al comparto regionale, e quale parte dei sacrifici finanziari sia invece da assegnare alla finanza statale, quindi in particolare alla spesa ministeriale. Questo, della definizione delle quote di riparto tra amministrazione statale e complesso delle amministrazioni territoriali, sarebbe invece uno snodo del sistema di gestione della finanza nel quale la leale collaborazione – e una discussione istituzionale trasparente ed effettiva – risulterebbe essenziale e proficua, per favorire l'emersione degli spazi di razionalizzazione della spesa statale che solo la presenza di un attore esterno può porre adeguatamente in luce.

Un meccanismo che crea tensioni tra enti territoriali nel lungo periodo non giova alla performance generale, anche se è evidente la responsabilità diffusa di una simile situazione e le ragioni strutturali di crisi di una leale collaborazione verticale; ragioni che hanno fatto fuggire lo Stato da un ruolo maggiormente attivo e selettivo, utilizzando la via dell'auto-coordinamento orizzontale. L'elevato tasso di conflittualità giurisdizionale tra Stato e Regioni ha portato a un ritrarsi del livello centrale di governo da una funzione di coordinamento selettiva, orientata bilateralmente alle concrete peculiarità delle singole realtà territoriali; e, tuttavia, proprio una leale collaborazione ampia sulle direzioni generali della finanza pubblica, a monte, e interventi di coordinamento puntuale dello Stato sui singoli sforzi regionali di taglio della spesa, a valle, sono gli strumenti necessari per affrontare il tema della qualità della spesa pubblica.

1.3. Gli oggetti del contendere e gli orientamenti della decisione della Corte costituzionale

Le censure al meccanismo dell'auto-coordinamento possono quindi articolarsi su quattro livelli, tutti affrontati dalla Corte ma concentrandosi sui dettagli più procedurali e transitori del meccanismo, ignorando invece la negativa portata strategica e di lungo periodo del paradigma dell'auto-coordinamento orizzontale.

In primo luogo, è stata contestata la legittimità di indicare in modo unilaterale e non più transitorio un monte complessivo di tagli al comparto regionale. Su

questo la risposta della Corte è riassumibile nel confermare l'idea che condizioni eccezionali consentono interventi transitori unilaterali e, quindi, nel negare di fatto l'avvenuta stabilizzazione di un potere autoritativo sottratto a leale collaborazione (riprendendo una giurisprudenza consolidata in questa direzione, che però non argomenta il perché si dovrebbe rinunciare alla leale collaborazione per misure transitorie che sono comunque strategiche). Non manca peraltro anche in questa sentenza un monito al legislatore statale relativo all'impossibilità di un'acritica reiterazione della logica emergenziale/transitoria; monito la cui messa in pratica la Corte ha però preferito rinviare ad altre future ed eventuali decisioni¹³.

In secondo luogo, è stata contestata la legittimità del coinvolgere le Regioni speciali nel sistema complessivo di auto-coordinamento, e di distinguere tra le stesse autonomie differenziate con una tutela più o meno rigorosa del principio pattizio. Su questo punto la Corte ha affermato che in realtà le Regioni speciali e le Province autonome sono coinvolte solamente in prima battuta nel meccanismo di auto-coordinamento, ma in caso di mancata partecipazione (pur se la Corte stessa esorta alla leale collaborazione, che parrebbe richiedere loro di partecipare) residua il principio pattizio e quindi il diritto ad una negoziazione bilaterale¹⁴.

In terzo luogo, a proposito delle autonomie speciali si evidenzia però che solo gli accordi bilaterali che accedono ad un coordinamento statico e stabile, con una logica c.d. di garanzia, garantiscono che le autonomie speciali beneficiarie non siano coinvolte dagli aumenti dei tagli complessivi richiesti; in assenza di accordi così strutturati in termini di garanzia da future variazioni non predeterminate – carattere che la Corte individua nel solo patto concluso dalle Province autonome – ogni aumento del monte dei tagli complessivi richiesto al comparto regionale può ridondare in una richiesta di ulteriore sacrificio alle autonomie speciali, delle quali la Corte auspica quindi – in chiave di leale collaborazione – l'effettiva partecipazione all'auto-coordinamento (pur se pare non qualificare tale partecipazione in termini di coerenza)¹⁵.

In quarto luogo si evidenzia come di fatto il meccanismo dell'auto-coordinamento determini dei tagli lineari, che penalizzano gli enti virtuosi e rendono non sostenibile la spesa anche relativa ai LEA. Disporre l'auto-coordinamento quando il meccanismo suppletivo in caso di mancata intesa prevede tagli proporzionati al PIL e alla popolazione significa indurre le Regioni poco virtuose a non prestare il proprio consenso ad una distribuzione qualitativa dei sacrifici. La Corte però non approfondisce sulle conseguenze strategiche di un modello di coordinamento orizzontale piuttosto che verticale e, quindi, sull'applicazione di logiche consensualistiche plurilaterali anziché bilaterali; gli effetti strutturali di lungo periodo per il sistema regionale sono ignorati dalla sentenza annotata,

13 Cfr. *infra* il par. 2

14 Cfr. *infra* i par. *sub* 3

15 Cfr. *infra* il par. 3.2. e il par 4.

accontentandosi di registrare la non ingerenza immediata dello Stato posto che la scelta di dettaglio nell'allocazione dei tagli continua ad essere affidata alle singole realtà regionali (anche se evidentemente per le Regioni già virtuose continuare a subire tagli esclusivamente proporzionati al PIL significa, nel medio periodo, non poter più sostenere il costo dei servizi)¹⁶.

Dalla pronuncia della Corte costituzionale emerge quindi un giudizio formale di legittimità dell'auto-coordinamento; giudizio certamente corretto alla luce della giurisprudenza precedente e del ruolo della Corte in sede di giudizio in via principale, ma che – sul piano dell'opportunità – non può far ignorare l'auspicabilità di un ruolo di maggior protagonismo dello Stato, unico soggetto che – al limite in via suppletiva – è in grado di indurre una distribuzione qualitativa e non quantitativa dei tagli.

L'indirizzo verso il rafforzamento di un coordinamento statale sembra peraltro accolto dalla più recente legislazione¹⁷, posto che la riforma dell'auto-coordinamento – sebbene confermato nell'impianto di fondo – ha qualificato come non più prioritario il criterio del PIL e della popolazione nella distribuzione suppletiva dei tagli in caso di mancato accordo, attribuendo invece prevalenza agli indicatori di fabbisogno standard¹⁸. Su tali basi potrà quindi poggiare una maggiore influenza dello Stato, se lo stesso saprà indirizzare le negoziazioni dell'auto-coordinamento regionale verso criteri più sensibili agli indicatori qualitativi, potendo ora minacciare un intervento suppletivo verticale selettivo nell'allocazione dei tagli.

2. *Imperare sibi maximum imperium est*. Leale collaborazione e problemi di legittimità dell'imposizione unilaterale di un monte tagli complessivo

Se da un lato mediante il meccanismo dell'auto-coordinamento lo Stato si astiene dall'imporre criteri qualitativi per la distribuzione dei tagli della spesa tra enti regionali, lasciando ad una difficile leale collaborazione tra pari l'onere di decidere, d'altro lato il medesimo Stato impone unilateralmente l'obiettivo complessivo di taglio della spesa del comparto regionale.

In sostanza, periodicamente il monte delle riduzioni alla spesa pubblica, consolidato per tutte le pubbliche amministrazioni, viene diviso in macro-parti, delle quali una addebitata al livello centrale di governo ed una agli enti territoriali; è in questo passaggio che manca totalmente una logica di leale collaborazione, e l'unilateralità statale – che nel riparto tra singoli enti regionali poteva invece essere utile per imporre criteri qualitativi di taglio alle spese inefficienti – impiegata a monte rischia di determinare un'ulteriore occasione di inefficienza.

16 Cfr. *infra* il par 5.

17 Cfr. l'art. 24, comma 2, lettere a) e b), del decreto legge n. 50 del 2017, su cui *infra* al par. 5.

18 Cfr. l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, e il comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015; e cfr. l'aggiunta di due commi, il 534 bis e il 534 ter, all'art. 1 della legge n. 232 del 2016, su cui ancora si rinvia *infra* al par. 5.

La questione è infatti quella del se lo Stato sia in grado di imporre a se stesso un obiettivo ottimale di taglio delle inefficienze, o se un miglior risultato nella definizione dei macro-obiettivi per comparto regionale e comparto amministrazioni centrali potrebbe essere raggiunto con il dialogo e il reciproco controllo dei soggetti interessati (e quindi con una leale collaborazione che si sviluppi verticalmente). O il Parlamento individua criteri qualitativi per giustificare le cifre indicate in legge di stabilità come obiettivi complessivi di riduzione, o quelle cifre dovrebbero essere frutto di un negoziato istituzionale che garantisca l'equa distribuzione dei sacrifici finanziari tra centro ed enti territoriali.

Date tali carenze strutturali, il sistema dell'auto-coordinamento è stato quindi contestato da alcune Regioni – non solo speciali, ma pure ordinarie¹⁹ – anche nelle sue premesse di fondo, richiedendo la dichiarazione di incostituzionalità dell'intero meccanismo del comma 680.

Se infatti rispetto alle sole autonomie speciali è prospettabile un difetto del principio consensualistico, rispetto invece a tutte le autonomie sarebbe comunque configurabile una lesione del principio di leale collaborazione presidiato dagli artt. 5 e 117 Cost. Lo Stato continua infatti a determinare unilateralmente il complesso dei sacrifici finanziari, a carico delle Regioni a Statuto ordinario e speciale, e quindi non solo le seconde rischiano di essere equiparate alle prime (punto che la Corte costituzionale neutralizza con una interpretazione “statutariamente” orientata²⁰), ma più radicalmente tutte le Regioni – ordinarie e speciali – vedono menomata la propria autonomia finanziaria già dall'imposizione costituita dal dover trovare un accordo su una cifra di tagli al comparto regionale fissata dallo Stato senza partecipazione delle Regioni stesse.

Sul punto la Corte decide per l'infondatezza, ma concentrando quasi tutta l'argomentazione in primo luogo sul fatto che anche alle Regioni speciali può essere chiesto un contributo unilaterale come alle ordinarie, perché anche le autonomie differenziate fanno parte del sistema (mentre la questione dovrebbe essere posta nei termini per cui imporre unilateralmente sacrifici alle Regioni è contrario *tout court* alla leale collaborazione, indipendentemente dal fatto che le destinatarie siano ordinarie o speciali), liquidando poi in pochi passaggi il non coinvolgimento del livello regionale nella fissazione del monte tagli complessivo (in particolare evidenziando come la mancata assegnazione di poteri in materia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica²¹ sia

19 Solo le Province autonome hanno limitato il proprio ricorso alla sola parte della normativa che direttamente le riguarda, senza contestare l'intero meccanismo dell'auto-coordinamento, mentre tra le Regioni ordinarie l'impugnativa è stata avanzata con argomenti particolarmente pregnanti dal Veneto.

20 Cfr. *infra* il par. 3.

21 Cfr. il Capo V del d.lgs. 68/2011, art. da 33 a 37, per la disciplina della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, organo previsto dall'articolo 5 della legge 42/2009. Sul relativo ruolo, cruciale per dirimere situazioni come quelle oggetto della sentenza annotata, cfr. già F. PICA, *La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza*

legittima se la deroga è fondata su generiche esigenze unitarie del sistema, riportando subito l'attenzione sul tema dei riparto del monte tagli e ignorando la definizione della quota complessiva, sulla legittimità della cui unilateralità le motivazioni sono tratte)²².

In particolare, e in secondo luogo, la Corte sembra quindi ritenere che tale unilateralità sia legittima in quanto tali misure continuano ad essere transitorie (come se la transitorietà potesse assurgere *ex se* ad argomento di legittimità, anziché a limite ad una disposizione eccezionale che trova legittimazione in altre argomentazioni sostanziali). Si ignora invece il fatto che nel risanamento della finanza pubblica non vi è nulla di transitorio dal momento che il modello di spesa pubblica italiano è strutturalmente preordinato ad una riconvergenza finanziaria che sarà di lunghissimo periodo.

Da un lato quindi, in primo luogo la Corte afferma che per la propria costante giurisprudenza i principi fondamentali fissati mediante la competenza sul coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali²³, e ciò per il dato metagiuridico – certamente meritevole – della loro funzionalità a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica²⁴. Ferma tale applicabilità, tuttavia, i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali rimangono regolati dal principio dell'accordo, che andrebbe però inteso come vincolo di metodo e non di risultato²⁵.

Per le autonomie speciali, e parrebbe allora per le sole autonomie speciali, la Corte riconosce che la quota dei tagli dovrebbe essere concordata anche a monte, con accordi però che rappresentando (per come prefigurati da Statuti e norme di attuazione) una garanzia solo procedurale, che quindi può cedere a fronte di esigenze sostanziali eccezionali; ed infatti la Corte ricorda come il

pubblica nel disegno di legge delega Calderoli, in *Rivista dei tributi locali*, fasc. 4, 2008, pp. 36 ss.

22 In ordine al mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 e dell'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), la Corte afferma che, pur dovendosi riconoscere l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni dell'obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza 139/2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza 88/2014). Tale coinvolgimento sarebbe assicurato da disposizioni, come quelle censurate, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa (sentenza 65/2016 e sentenza 141/2016).

23 Cfr. ad esempio Corte cost. 62/2017, 40/2016, 822015 e 46/2015.

24 Cfr. Corte cost. 175/2014, su cui G. D'AURIA, *Finanza pubblica, patto di stabilità e potestà legislativa regionale: Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia*, in *Il Foro italiano*, fasc. 1, pt. 1, 2015, pp. 79 ss.

25 Cfr. Corte cost. 88/2014, 193/2012 e 118/2012.

meccanismo dell'accordo possa essere derogato dal legislatore ordinario fin dove gli Statuti o le norme di attuazione lo consentono²⁶, imponendo così autoritativamente contributi al risanamento della finanza pubblica a carico (anche) delle Regioni a Statuto speciale²⁷.

Per la Corte costituzionale in sostanza la determinazione unilaterale del concorso finanziario contenuta nella prima parte del primo periodo del comma 680 deve essere letta in connessione con la disposizione prevista nel terzo periodo, secondo cui «fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse»²⁸.

D'altro lato, e in seconda battuta, le censure si concentrano sulla natura non transitoria degli ulteriori oneri finanziari previsti mediante questa ulteriore quota complessiva, che non rispetterebbero il criterio della transitorietà richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per le misure restrittive di finanza pubblica, eccedendo dall'ambito di competenza riconosciuto al legislatore statale in una materia di legislazione concorrente come è il coordinamento della finanza pubblica. A riguardo tuttavia la Corte nega il carattere non transitorio del provvedimento, limitandosi a ribadire i già espressi moniti circa la non acritica reiterabilità dei provvedimenti di taglio straordinario alla spesa degli enti territoriali²⁹.

Come costantemente affermato, le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica solo se essi vengono limitati a obiettivi di riequilibrio congiunturale, nel senso che obiettivo delle misure deve essere un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente senza incidenza sulle strutture fondamentali dell'autonomia finanziaria³⁰.

Il comma 680 sarebbe coerente con tale giurisprudenza per il semplice fatto che

26 Cfr. a partire da Corte cost. 23/2014, e più recentemente Corte cost. 155/2016.

27 Quantificando, come nella specie, l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato; cfr. Corte cost. 19/2015 per la legittimità di tali interventi.

28 Cfr. il punto 1.4. del considerato in diritto di Corte cost. 154/2017.

29 Cfr. Corte cost. 141/2016. In tale pronuncia, nell'escludere l'illegittimità costituzionale della ricordata estensione al 2018, la Corte ha segnalato come «il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto». Tale contrasto sarebbe aggravato dall'ulteriore estensione al 2020, operata dall'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016. Tuttavia a parere della Corte costituzionale la disposizione impugnata è entrata in vigore in data anteriore al deposito della sentenza 141/2016, sicché il legislatore statale non poteva aver contezza delle affermazioni in quest'ultima contenute.

30 Cfr. tra le varie pronunce Corte cost. 65/2016, 218/2015, 189/2015, 44/2014, 236/2013, 229/2013 e 182/2011.

è destinato ad operare in uno spazio temporale predeterminato³¹. Il carattere reiterato non è invece preso in considerazione dalla Corte, in quanto per la sentenza annotata «una censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica»³².

3. *Divide et impera*. Legittimità ed illegittimità delle distinzioni relative alle stesse autonomie speciali

La Corte peraltro analizza nei medesimi termini la legittimità della definizione unilaterale del monte tagli complessivo anche nella parte di motivazione in cui nega l'equiparazione delle Regioni ad autonomia speciale a quelle ordinarie, tutte – parrebbe dal dettato letterale della prima parte della norma – coinvolte a pari titolo, in sede di auto-coordinamento, nella determinazione degli ambiti sui quali far gravare le riduzioni di spesa (e dei relativi importi); determinazione che, ad avviso di alcune delle ricorrenti, avrebbe potenzialmente efficacia vincolante anche per le autonomie speciali, rendendo quindi anch'esse soggette al potere suppletivo statale in caso di mancata intesa.

Per la Corte costituzionale la questione in sostanza non si pone in quanto, pur coinvolgendo le autonomie speciali nel c.d. auto-coordinamento, della Legge di stabilità sarebbe comunque possibile un'interpretazione orientata al rispetto degli Statuti speciali. Infatti, i primi tre periodi del comma 680 andrebbero letti congiuntamente, di modo che il terzo periodo individuerrebbe comunque un meccanismo pattizio – cui è subordinata l'imposizione della quota di contributo aggiuntivo gravante su ciascuno degli enti ad autonomia differenziata – idoneo a stemperare l'onere di auto-coordinamento previsto come generalizzato dalla Legge di stabilità 2016.

Le Regioni speciali sarebbero quindi richieste di partecipare alle riunioni di auto-coordinamento con le Regioni a Statuto ordinario (in questo senso è il dato testuale ricavabile dal primo periodo del comma 680), ma allo stesso tempo esse non sarebbero automaticamente vincolate alle decisioni assunte in quella sede poiché «il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse» (terzo periodo del comma 680). La previsione del terzo periodo del comma 680, inoltre, esclude che le autonomie speciali possano essere soggette all'intervento sostitutivo statale³³.

31 Fino al 2018, prorogato al 2020 dalla legge n. 232 del 2016.

32 Cfr. il punto 4.4.1. del considerato in diritto di Corte cost. 154/2017.

33 La Corte afferma infatti che se assunto alla lettera il secondo periodo consentirebbe all'intervento sussidiario statale di «assegnare ad ambiti di spesa» le riduzioni, e di attribuirle a ciascuna singola autonomia speciale, in diretto contrasto con ciò che stabilisce il terzo periodo del medesimo comma 680. Il d.l. n. 50 del 2017 proprio per questo ha soppresso – a partire dal 2018 – tale secondo periodo del comma 680 (assieme al corrispondente periodo del comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, il quale era tuttavia pacificamente riferito alle sole Regioni a Statuto ordinario), ed ha modificato la disciplina dell'intervento sostitutivo statale,

Per la Corte, peraltro, nulla esclude che le Regioni speciali rifiutino perfino di prestare l'assenso all'intesa da assumere in sede di Conferenza permanente, e ciò peraltro è effettivamente avvenuto con riferimento al contributo alla finanza pubblica per l'anno 2017. Prassi che tuttavia la Corte censura "politicalmente" con un monito relativo alla leale collaborazione³⁴, ma senza voler sanzionare tale condotta sul piano giuridico; ciò proprio per non rischiare di irrigidire la portata dell'auto-coordinamento, determinando contrasti con Statuti speciali e normativa di attuazione.

3.1. La non tutelabilità dell'affidamento delle Regioni speciali che hanno negoziato in una logica di coordinamento dinamico

La posizione di specialità delle autonomie differenziate continuerebbe quindi ad essere salvaguardata, sebbene su di un binario che deve far parte del meccanismo complessivo. La ridefinizione del loro contributo diventa infatti una variabile dipendente dalla definizione dell'obiettivo complessivo ed unitario per tutto il comparto regionale, e la fisiologia della leale collaborazione istituzionale presupporrebbe – per quanto la Corte costituzionale auspica – che si sviluppasse una prassi di partecipazione all'auto-coordinamento.

Tuttavia, la mancata partecipazione all'auto-coordinamento non sarebbe sanzionata, e le autonomie speciali continuano quindi a vedere tutelata la propria autonomia finanziaria secondo le garanzie statuarie e della normativa di attuazione ad esse rivolte, quindi con tendenziale logica negoziale bilaterale. Gli accordi bilaterali con le Regioni speciali non sarebbero pertanto evitabili in caso di intesa complessiva a cui le autonomie differenziate non abbiano partecipato: in tale evenienza i maggiori tagli, per contribuire all'obiettivo complessivo individuato dallo Stato, saranno comunque dovuti, ma dovranno essere frutto di provvedimenti o accordi individuali (sempre che le Regioni speciali non partecipino volontariamente all'auto-coordinamento). Per tale ragione non sarebbe lesa – neppure dall'aumentare del monte tagli complessivo richiesto – il legittimo affidamento maturato sulla «stabilità del quadro di regolamentazione dei rapporti economici con lo Stato»³⁵.

La tutela dell'aspettativa ad una non introduzione di nuovi tagli non negoziati appare tuttavia di diversa estensione a seconda dei casi. La Corte costituzionale opta infatti per una valenza non meramente politica della ricomprensione delle Regioni speciali nell'obiettivo complessivo posto a base dell'auto-coordinamento.

Come noto il legittimo affidamento nella certezza dei rapporti finanziari inter-istituzionali non è tutelato dalla Corte costituzionale in modo assoluto e inderogabile. Come generalmente previsto per la figura dell'affidamento legittimo, anche quando invocato nell'ottica del diritto regionale la posizione giuridica

che ora non contempla più il riferimento alle Province autonome.

34 Cfr. *supra* par. 1.1.

35 Cfr. il punto 4.4.2.1. del considerato in diritto di Corte cost. 154/2017.

dell'ente che invoca una ragionevole aspettativa alla permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare consolidata, da un lato per il protrarsi della stessa per un periodo di tempo sufficientemente lungo, dall'altro per l'essere sorta in un contesto sostanziale dal quale poteva sorgere la fiducia nel mantenimento delle medesime condizioni nel tempo. Anche in questi casi, però, le aspettative regionali possono cedere di fronte ad interessi pubblici sopravvenuti che impongano di incidere in senso sfavorevole su posizioni consolidate, con il solo limite per il legislatore statale del rispetto della proporzionalità³⁶.

Non tutti gli accordi delle Regioni speciali sono quindi intoccabili, e un monte tagli complessivo più alto obbliga anche le autonomie differenziate a subire un incremento del livello di sacrificio finanziario già introdotto in precedenza. Accettazione che la Corte sembra auspicare avvenga in sede di auto-coordinamento con le altre Regioni anche ordinarie; se ciò non dovesse accadere, tuttavia, la Regione speciale non risulta sanzionabile per mancata negoziazione orizzontale, ma nondimeno essa dovrà onerarsi di una quota di quei tagli secondo le disposizioni statutarie ad essa applicabili (quindi tendenzialmente in esito ad una negoziare verticale, con lo Stato).

Accordi sui tagli passati che ingenerano un legittimo affidamento di tipo "debole", come sono gli accordi tra lo Stato e la Regione Sardegna o la Regione Friuli-Venezia Giulia³⁷, sono inidonei ad escludere gli enti interessati dal riparto dell'ulteriore quota complessiva individuata in legge di stabilità, e questo perché la Corte costituzionale ascrive tali accordi al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, relativo alle singole misure finanziarie di gestione, quindi soggette a periodico adeguamento³⁸.

In questo senso la volontà dallo Stato manifestata in passato nel fissare per le autonomie differenziate i concorsi al risanamento non comporta una rinuncia, da parte dello Stato stesso, al successivo esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario. Solo se gli accordi con le autonomie speciali escludono espressamente la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento dei conti pubblici si transita da una logica di coordinamento dinamico ad un'ottica di coordinamento statico³⁹.

36 Cfr. Corte cost. 56/2015 e 216/2015.

37 Cfr. per la Sardegna l'accordo stipulato con lo Stato il 21 luglio 2014, recepito dall'art. 42, commi da 9 a 13, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Per il Friuli-Venezia Giulia cfr. l'accordo del 23 ottobre 2014 e l'art. 1, comma 512, della legge n. 190 del 2014.

38 Cfr. il punto 4.4.2.1. del considerato in diritto di Corte cost. 154/2017.

39

Su coordinamento statico e dinamico cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2011, pp. 451 ss. e – per una prospettiva comparata – cfr. G.G. CARBONI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2011, pp.

La Corte riconosce tuttavia che, tra gli accordi conclusi dallo Stato con le autonomie speciali nel corso del 2014, soltanto quello stipulato con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige presenta caratteristiche di stabilità e “di garanzia” tali da derogare al sistema descritto. Solo per le Province autonome si è infatti adottato un accordo che incide sul coordinamento statico definendo *pro futuro* i tagli alla spesa in termini prevedibili, incidendo sul concorso al risanamento anche con meccanismi di adeguamento automatico al mutare della situazione e con clausole di non ulteriore incisione⁴⁰ che producono un affidamento “forte” nella loro stabilità.

3.2. La tutelabilità dell'affidamento delle Regioni speciali che hanno negoziato in una logica di coordinamento statico e la discriminabilità tra autonomie differenziate

Peraltro, la legge di stabilità 2016, al quinto periodo del comma 680, ha coerentemente preso in considerazione la diversa qualità dell'accordo di garanzia citato, affermando che per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del medesimo comma avviene nel rispetto dell'Accordo stipulato con lo Stato in data 23 ottobre 2014, richiamato dall'art. 1, comma 512, della legge n. 190 del 2014.

Le Regioni speciali non tutelate da un accordo che definisce con un assetto statico e durevole il contributo al risanamento lamentano, sulla base di tali premesse, la lesione del principio di eguaglianza, poiché il quinto periodo del comma 680 avrebbe omesso di stabilire che anche in relazione alle altre autonomie speciali l'adeguamento al nuovo monte tagli complessivo dovrebbe trovare un argine negli accordi precedenti.

La Corte costituzionale nondimeno ha reputato anche questa censura non fondata, proprio per la non comparabilità delle situazioni dato il diverso contenuto degli accordi conclusi con lo Stato da parte delle Province autonome, da un lato, e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia o Sardegna, dall'altro.

Soltanto il primo accordo, nel ridefinire complessivamente i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 2022 in quota fissa e successivamente con meccanismi di attualizzazione automatici, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto⁴¹.

605 ss.

40 Sia consentito ancora rinviare a F. GUILLA, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali*, cit., ed ai più ampi riferimenti ivi riportati.

41 A tale proposito, infatti, il comma 407 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, nel modificare l'art. 79 dello Statuto di autonomia speciale, introduce in quest'ultimo il comma 4 *septies*: «è fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto posti a carico della Regione e delle

La legge di stabilità per il 2015 aveva peraltro inciso nuovamente e direttamente sullo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, introducendo parametri oggettivi che, in quanto tali, impediscono interventi statali da considerare altrimenti – se non rinegoziati con nuova revisione statutaria – come arbitrari. Per questa via, quindi, le Province autonome di Trento e di Bolzano fruiscono di una condizione di stabilità finanziaria e di autonomia oggettivamente differente rispetto a quella propria delle altre autonomie speciali, perlomeno in riferimento alle richieste statali di concorso al risanamento dei conti pubblici⁴².

Per gli accordi delle autonomie differenziate che non subordinano espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato, permane invece un potere statale di richiesta di contributi aggiuntivi giustificati da nuove esigenze unitarie⁴³, ferma la garanzia che la definizione di questa quota aggiuntiva passi per il metodo negoziale bilaterale. Ciò in quanto l'inclusione nell'auto-coordinamento (e quindi in una negoziazione orizzontale e non verticale) pare essere un auspicio politico del legislatore, che la Corte riconosce come legittimo ma tendenzialmente non vincolante, pur affermando che la mancata partecipazione alle riunioni (effettivamente verificatasi nella prassi) non parrebbe dimostrare un atteggiamento di leale collaborazione.

La peculiarità dell'accordo concluso con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, dunque, è idonea a giustificare l'isolata menzione nel quinto periodo del comma 680 impugnato, dovendosi, perciò, escludere la violazione del principio di eguaglianza lamentata dalle altre autonomie speciali. Neppure le Province autonome sono escluse da eventuali maggiori contributi futuri al risanamento, ma la determinazione dell'incremento è automatica e dipende – ai sensi dell'art. 79 dello Statuto – dagli andamenti del debito pubblico⁴⁴. Dalla

Province, previsti a decorrere dall'anno 2018, per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi. Contributi di importi superiori sono concordati con la Regione e le Province. Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico i predetti contributi possono essere incrementati, per un periodo limitato, di una percentuale ulteriore, rispetto a quella indicata al periodo precedente, non superiore al 10 per cento».

42 Cfr. Corte cost. 28/2016.

43 Per il Friuli-Venezia Giulia cfr. il comma 517 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 – inserito nell'ambito delle disposizioni di recepimento dell'accordo concluso con lo Stato e diretto a riprodurre quanto previsto dall'art. 3, punto 4, del patto – che prevede espressamente come gli obiettivi per gli anni dal 2015 al 2017 possono essere rideterminati in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale, fermo restando il vincolo del metodo pattizio, garantito anche dal terzo periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

44 Dall'esercizio finanziario 2023 l'Accordo con le Province autonome prevede un aggiornamento delle somme accantonate da effettuarsi in rapporto alla variazione annua degli oneri del debito pubblico nazionale. In questo modo, proprio in funzione delle dinamiche del debito (e dei costi del suo rinnovo) verrà parametrato – in aumento o in riduzione – anche il contributo solidaristico dell'autonomia speciale trentina e altoatesina. Cfr. il punto 12 dell'Accordo, e il co. 4 *ter* dell'art. 79 dello Statuto.

quota unitaria di tagli al comparto regionale fissata in legge di stabilità anno per anno va quindi detratta la somma prefissata (ed eventualmente *pro futuro* incrementata automaticamente in dipendenza del citato andamento del debito) dovuta dalle Province autonome; somma prevedibile e programmabile, sottratta alla negoziazione sia verticale con lo Stato che orizzontale con le altre autonomie, ma non per questo non effettiva ed idonea a soddisfare i principi di solidarietà e perequazione.

4. *Pacta sunt servanda*. Alternative al multilateralismo e illegittimità dell'imporre tagli difformi dagli accordi bilaterali c.d. di garanzia

Il coordinamento continua quindi a seguire logiche duali solo per le autonomie speciali, mostrando una consistenza strutturale e di coordinamento statico solo per le Province autonome. Il resto del sistema, con una tendenza attrattiva anche della definizione dei concorsi delle autonomie speciali non protette da accordi c.d. di garanzia, è stato invece piegato verso logiche multilaterali o cooperative-orizzontali, nelle quali il dialogo istituzionale è però solo quello paritario tra enti territoriali, mentre lo Stato definisce in modo autoritativo ed unilaterale la quota di sacrificio a sé riservata e quella posta a carico delle Regioni nel loro complesso.

In una prospettiva comparata questa soluzione pare molto lontana da assetti propriamente federali o comunque fortemente autonomistici⁴⁵. Il federalismo fiscale propriamente inteso opta senz'altro per una logica duale, di negoziazioni bilaterali⁴⁶, o al limite per una logica cooperativa dove le parti della cooperazione sono lo Stato da un lato e il sistema territoriale dall'altra⁴⁷, senza limitare la cooperazione ai rapporti orizzontali tra soli enti sub-statali⁴⁸.

Una cooperazione non verticale si sostanzia in un'imposizione statuale di un multilateralismo tra pari, che nel sistema della finanza pubblica italiana ha assunto le forme del auto-coordinamento; meccanismo al quale solo le Province autonome sono rimaste quasi completamente estranee, visto – in prima battuta – l'auspicio della Corte che le Regioni speciali abbandonino la prassi di non partecipazione all'auto-coordinamento.

Ciò che rimane di "federale" nel nostro ordinamento finanziario è quindi, essenzialmente, il rispetto del principio negoziale che la Corte ha riconosciuto in

45 Per una ricognizione della portata delle negoziazioni finanziarie nel panorama comparato, e la netta prevalenza di dinamiche verticali (con rarissimi casi di patti orizzontali non assistiti dal coordinamento dello Stato) sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 44 ss.

46 Cfr. in particolare i casi di Stati Uniti e Svizzera.

47 Cfr. in particolare i casi di Germania e Australia.

48 Neppure nell'ordinamento canadese, che rappresenta l'esperienza più avanzata del federalismo fiscale cooperativo-negoziale, gli accordi assumono un'estensione orizzontale, ma protagonista degli *Agreements* è anzi sempre stata la Federazione con tendenza a differenziare fortemente mediante accordi bilaterali *ad hoc* (specie con il Québec).

modo forte alle sole Province autonome. Esse infatti, coerentemente con l'ottica duale citata, hanno impugnato il solo quarto periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, dove si prevede che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'articolo 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190». Inoltre, tale impugnazione è stata avanzata in via esclusivamente cautelativa⁴⁹, per l'ipotesi in cui si ritenga che il contributo previsto dai commi dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014⁵⁰ sia aggiuntivo rispetto a quello onnicomprensivo concordato con il cosiddetto Patto di garanzia del 2014⁵¹.

Le Province autonome ricorrenti lamentavano quindi il potenziale contrasto con l'art. 104 dello Statuto speciale, ovvero con il rango di legge costituzionale che ogni variazione del regime finanziario speciale deve assumere, limitatamente alla parte in cui si ricomprendono genericamente le stesse Province autonome nel monte tagli complessivo senza specificare il carattere non aggiuntivo di tale ricomprensione e per la parte in cui si dispone che anche le Province autonome assicurino il finanziamento dei LEA⁵². Le ricorrenti quindi, cautelativamente, non assegnano un rilievo dirimente e per sé stesse favorevole alla previsione del successivo quinto periodo, sulla base del quale l'applicazione del comma 680 deve avvenire nel rispetto del Patto di garanzia, e lamentano che il richiamare i commi 400, 404 e 417 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (che prevedono per il 2018 un contributo aggiuntivo a carico della Provincia autonoma) e il rinvio anche ai commi 415 e 416 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (che estendono all'annualità 2018 la disciplina già contenuta nelle leggi di stabilità per il 2013 e per il 2014) non sono stati concordati e fuoriescono dalle somme predeterminate come concorso nell'accordo del 2014, che tali concorsi ora richiamati aveva assorbito⁵³.

Data la finalità cautelativa dell'impugnazione, la decisione della Corte costituzionale nel senso dell'inammissibilità ha peraltro confermato

49 Cfr. ad esempio Corte cost. 189/2016, 159/2016, 156/2016 e 3/2016.

50 Richiamati dal quarto periodo del comma 680, con efficacia dal 2018.

51 Questione ammissibile in quanto l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate; su tale regola processuale, con esplicito riferimento alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome cfr. Corte cost. 40/2016, 1/2016, 156/2015 e 77/2015. Quindi le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno prospettato l'impugnativa in via cautelativa, e tale modalità di proposizione dei ricorsi non incide sulla loro ammissibilità, atteso che – per costante giurisprudenza costituzionale (ad esempio sentenza 189/2016) – possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili.

52 Come eventualmente rideterminato anche ai sensi dei commi da 400 a 417 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)".

53 Anche con conseguente rinuncia delle Province autonome ai ricorsi che li avevano ad oggetto.

l'interpretazione garantista dell'accordo raggiunto dalle Province autonome. A parere della Corte, infatti, la corretta interpretazione della disposizione impugnata scongiura la conseguenza lesiva attribuita dalla ricorrente. Il quarto periodo del comma 680 non rinnoverebbe l'imposizione del contributo ascrivibile alle disposizioni della legge n. 190 del 2014, ma presenta invece portata "ricognitiva" dell'obbligo di garantire l'erogazione dei servizi – nel rispetto dei LEA – nonostante i tagli già apportati dalla legge n. 190 stessa⁵⁴.

L'inammissibilità è quindi conseguenza del dispiegarsi dell'impugnativa su disposizioni meramente ricognitive, in quanto prive di «autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi»⁵⁵; ipotesi nelle quali la Corte costituzionale ritiene insussistente l'interesse della parte ricorrente a impugnare⁵⁶.

La Corte costituzionale non reputa quindi leso un affidamento che, a fronte di un accordo c.d. di garanzia, è "forte" in quanto particolarmente qualificato e tutelabile secondo norme precise dallo stesso introdotte. Il patto 2014 delle Province autonome genera infatti un legittimo affidamento alla stabilità dei rapporti finanziari come definiti e confluiti in Statuto, e la mancata lesione all'art. 3 Cost. nel caso del Trentino-Alto Adige non è quindi frutto della possibilità per lo Stato di reintervenire con richieste ulteriori bensì di un'interpretazione statutariamente orientata del quarto periodo del comma 680: tale disposizione sarebbe infatti ricognitiva dei contributi già previsti e non avrebbe "rinnovato" l'imposizione dei contributi previsti dai commi dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, non inclusi nel Patto di garanzia⁵⁷.

5. *E pluribus unum*. Pericoli di uniformazione verso il basso indotta dall'auto-coordinamento e correttivi mediante poteri suppletivi orientati ai fabbisogni standard

In un ordinamento federale, come quello statunitense, la logica fortemente duale non esclude l'unità dell'ordinamento; è proprio la capacità di intervento con "prelazione" del livello di governo centrale – sulle materie federali che condizionano anche normativa, economia e società delle singole realtà federate – a produrre "unità dalla pluralità"⁵⁸. In un'ottica federale le esigenze unitarie non sono ontologicamente perseguibili con un auto-coordinamento tra Stati membri, più consoni ad un assetto confederale, dato che è proprio la natura della federazione ad escludere che le questioni strutturali vengano gestite con una negozialità orizzontale anziché verticale.

54 Obbligo contemplato dalla stessa legge n. 190 del 2014 (all'art. 1, comma 414).

55 Cfr. Corte cost. 346/2010, sul c.d. decreto taglia leggi.

56 Con conseguente inammissibilità del ricorso; cfr. Corte cost. 63/2016 e 230/2013.

57 Cfr. il punto 4.1. del considerato in diritto di Corte cost. 154/2017.

58 Sull'approccio statunitense all'unità e all'autonomia nel sistema federale, in particolare relativamente al concetto di "consenso", cfr. A. CATTARIN, *Dalla servitù alla sovranità*. No taxation without representation, Napoli, 2009.

Al di là del diritto comparato, anche le citate ragioni di logica istituzionale sconsigliano di coordinare orizzontalmente, tra pari, visti i rischi di incentivare così tagli lineari che penalizzano gli enti più virtuosi. Per come è stato applicato in concreto, l'auto-coordinamento ha un effetto uniformante verso il basso che determina una tendenziale indifferenza delle negoziazioni agli indicatori qualitativi della spesa. Distinguere qualitativamente nella distribuzione degli obiettivi finanziari dovrebbe essere invece responsabilità del livello di governo garante dell'unità, non dell'acritica uniformità dell'ordinamento; una logica multilaterale nei rapporti tra enti territoriali, in assenza del coordinamento da parte del livello di governo superiore, appartiene alle modalità di azione degli ordinamenti confederali, non al federalismo né al regionalismo.

Nessun sistema può giudicare della propria stessa efficienza esclusivamente dall'interno e il coordinamento orizzontale tra pari non può risolvere i problemi allocativi, specie in condizioni di forte divaricazione come sono quelle dell'ordinamento italiano. Questo ordine di critiche al meccanismo dell'auto-coordinamento trascende pertanto la distinzione tra autonomie ordinarie e speciali, e in sede di censura di costituzionalità può portare a lamentare la sostenibilità dell'ammontare dei tagli se applicato in modo acritico anche alle realtà territoriali con livelli di spesa inefficiente già molto bassi⁵⁹. Secondo le censure di costituzionalità avanzate contro il meccanismo descritto, l'eccessiva misura e la mancanza di proporzionalità degli obiettivi di riduzione della spesa avrebbero costretto le Regioni virtuose ad estendere, in sede di auto-coordinamento, i risparmi di spesa anche al settore sanitario; esito inevitabile a parere delle parti ricorrenti, che interferirebbe con i fondamentali diritti civili e sociali⁶⁰.

La critica all'auto-coordinamento si concentra quindi sugli esiti in termini di tagli ai servizi ai cittadini, ma date le premesse la Corte non può che negare il difetto di costituzionalità; proprio la riconosciuta legittimità del ritrarsi dello Stato da un coordinamento verticale pervasivo fa sì che soggetti responsabili dell'allocare i tagli senza pregiudicare i LEA siano esclusivamente le singole Regioni⁶¹.

Pertanto se sul piano formale è innegabile che la distribuzione lineare dei tagli non è imposta dalla legge, guardando alla sostanza e all'opportunità della soluzione adottata si deve evidenziare come un meccanismo di auto-coordinamento non adeguatamente corretto non può che portare ad una

59 E il ricorso avverso i tagli può essere avanzato anche da un ente, come la Regione Veneto, che ha partecipato all'intesa (quella dell'11 febbraio 2016, in sede di Conferenza permanente). Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale (cfr. Corte cost. 141/2016, 77/2015 e 98/2007).

60 Specie nella perdurante assenza di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS). Cfr. A. CANDIDO, *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE [Indicatore della situazione economica equivalente] in due pronunce discordanti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2012, pp. 4615 ss.

61 Cfr. i punti *sub* 4.6. del considerato in diritto di Corte cost. 154/2017.

distribuzione acritica e meramente quantitativa degli obiettivi di contenimento della spesa. Se lo Stato abdica ad una sua funzione arbitraria di distribuzione qualitativa dei sacrifici a carico delle amministrazioni che presentano più elevati livelli di spesa inefficiente, l'esito applicativo dell'auto-coordinamento non potrà che essere un taglio lineare.

Saranno allora le Regioni con una struttura di bilancio già particolarmente efficiente a soffrire maggiormente dei tagli di spesa frutto di auto-coordinamento, in tali realtà la quota da ridurre non potendo essere interamente coperta con voci di uscita ottimizzabili, finendo così per intaccare i livelli dei servizi⁶².

Far poggiare il sistema su un mutuo consenso tra le Regioni determina inevitabilmente la resistenza delle Regioni meno efficienti a qualunque taglio che non sia lineare, in particolare perché il meccanismo suppletivo in caso di mancata intesa prevede una distribuzione parametrata a PIL e popolazione⁶³; in tal modo, chi non sarebbe premiato dall'uso di tali indicatori suppletivi deve semplicemente negare il proprio consenso all'intesa per ottenere la distribuzione dei tagli desiderata. Questo difetto strutturale dell'auto-coordinamento è stato però ignorato dalla Corte, che concentrandosi sul dato giuridico-formale ha semplicemente replicato alla censura tecnica relativa alla compatibilità del meccanismo con i LEA. Censura in sé evidentemente infondata, dato che proprio l'auto-coordinamento rappresenta lo strumento per allontanare dallo Stato la responsabilità per le ricadute negative dei tagli sui servizi ai cittadini, addebitando le scelte non qualitative all'incapacità delle Regioni di auto-sanzionare le realtà più inefficienti.

La Regione Veneto peraltro ben argomenta come i contributi complessivi al risanamento della finanza pubblica sarebbero stati decisi a livello centrale, senza la necessaria «verifica di sostenibilità dei tagli», compromettendo l'erogazione dei servizi soprattutto nelle Regioni che avevano già reso efficiente la relativa spesa, «riducendola a livelli difficilmente comprimibili ulteriormente» (e ciò in mancanza, «nei criteri di riparto del taglio sulla spesa sanitaria», di ogni riferimento ai costi standard)⁶⁴.

La Corte costituzionale rigetta però le censure strutturali che porterebbero a

62 Allo stesso tempo, non solo si impone la leale collaborazione orizzontalmente, ma lo Stato si sottrae del tutto ad una leale collaborazione verticale a monte: è lo Stato, unilateralmente, a definire quanto il comparto regionale deve ridurre le uscite, senza discutere sul se parte di quei tagli poteva essere più agevolmente recuperata, ad esempio, in spazi di spesa ministeriale non efficiente. L'esito è un monte di tagli complessivi unilateralmente imposto, da dividere per mutuo consenso tra le Regioni, con evidenti e prevedibili resistenze delle amministrazioni regionali pregiudicate da criteri qualitativi (e conseguente opposizione in Conferenza a tagli che non siano tendenzialmente lineari). Cfr. *supra* il par. 2 e il par. 1.2.

63 Peraltro, dato che tale determinazione è svolta tenendo prioritariamente in riferimento il PIL regionale, se ne contesta anche la ragionevolezza in quanto non si terrebbe conto della circostanza che la consistenza del PIL non necessariamente si traduce in una disponibilità di risorse per l'amministrazione.

64 Cfr. il punto 1.6. del considerato in diritto di Corte cost. 154/2017.

ripensare l'intero sistema dell'auto-coordinamento richiamando sia la propria precedente giurisprudenza⁶⁵, sia la nuova disciplina dei LEA; disciplina che non sconfesserebbe l'impostazione che addebita ai singoli enti le scelte su cosa tagliare salvando i livelli dei servizi, in quanto anche se i LEA vengono dettagliati maggiormente o diversamente, nondimeno per loro natura lasciano alla Regione la scelta finale nell'allocare le risorse⁶⁶.

La Corte costituzionale conferma quindi la giurisprudenza secondo la quale la legge non impone di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori di spesa, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascun settore con le misure opportune, individuando solo un importo complessivo di risparmio e lasciando alle Regioni il potere di decidere entità e direzione dell'intervento.

La Corte neppure sfiora, infine, la problematica rappresentata dall'intervento suppletivo statale, che tenendo prioritariamente conto del PIL e della popolazione di fatto disincentiva accordi che non accolgano questi medesimi criteri, impedendo nelle negoziazioni un pervasivo riferimento a fabbisogni e costi standard.

La Corte invece già in sentenze precedenti aveva affermato che la previsione del PIL regionale come criterio di riparto in caso di intervento "sostitutivo" statale non realizza un effetto perequativo⁶⁷, ed anzi si limiterebbe ad un coinvolgimento doveroso di tutti gli enti secondo criteri di "progressività" dello sforzo⁶⁸. Sentenze nelle quali per vero la Corte costituzionale aveva comunque auspicato che si potesse tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali già in sede di auto-coordinamento, parendo non voler mettere a fuoco come sia lo stesso meccanismo suppletivo a costituire un ostacolo di fatto ad un simile esito della negoziazione; ed infatti la stessa Corte costituzionale si sorprende, nella sentenza annotata, del fatto che a tale monito precedente⁶⁹ non sia poi stato dato seguito nell'intesa raggiunta in data 11 febbraio 2016⁷⁰.

65 Cfr. Corte cost. 65/2016 e 141/2016.

66 Quanto al presunto «scollamento» tra il livello di finanziamento del fondo sanitario, «pesantemente ridotto», e la determinazione dei LEA, «evidentemente sottostimati» da parte dello Stato, la Corte nota che le argomentazioni a sostegno della presunta inadeguatezza della stima dell'impatto finanziario dei nuovi LEA (come definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502») non spiegano in che modo il meccanismo normativo oggetto di scrutinio aggravi la lamentata situazione di insufficienza di risorse per il finanziamento del fondo sanitario, essendo rimesso proprio alle Regioni il compito di individuare gli ambiti di spesa sui quali operare i risparmi imposti dallo Stato.

67 Cfr. Corte cost. 141/2016.

68 La Corte costituzionale sembra peraltro così richiamare logiche di progressività che la Costituzione prevede a tutela dell'eguaglianza sostanziale tra i contribuenti (art. 53 Cost.), la cui applicazione agli enti pubblici e alle autonomie non è scontata e meriterebbe una riflessione circa i possibili effetti indiretti in termini di efficienza ed interferenza con la logica perequativa.

69 Cfr. ancora Corte cost. 141/2016 e – per questo specifico profilo – anche C. PINELLI, *Sul "rilievo essenzialmente tecnico" di un decreto del Presidente del Consiglio chiamato a ripartire risorse finanziarie tra le Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2016, pp. 1088 ss.

Nonostante ciò, ancora una volta la Corte preferisce non addebitare l'esito pregiudizievole per l'efficienza regionale alla stessa struttura del meccanismo di auto-coordinamento, affermando che il problema è relativo a «particolari modalità di applicazione in concreto di quanto previsto dalla disposizione, non imputabili ad essa e che non possono incidere sulla sua legittimità costituzionale»⁷¹, mentre è proprio il meccanismo dell'auto-coordinamento – come disegnato dal legislatore – che non può che determinare tali conseguenze negoziali.

Da ultimo, proprio il legislatore pare aver posto un primo rimedio alle carenze strutturali dell'auto-coordinamento, in particolare con il d.l. n. 50 del 2017. A decorrere dall'esercizio 2018 tale decreto⁷² ha soppresso quelle disposizioni oggetto della sentenza annotata⁷³ che prevedevano l'intervento sostitutivo statale, introducendo nuove disposizioni⁷⁴ che configurano un potere statale sostitutivo diversamente configurato; nel nuovo assetto, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza permanente lo Stato deve nuovamente intervenire con pervasivi poteri di coordinamento verticale, imponendo quindi se del caso unilateralmente una distribuzione dei tagli che – diversamente dal passato – sarà orientata prioritariamente da criteri non legati al PIL e alla popolazione, ma invece ai fabbisogni standard⁷⁵. L'assetto normativo è quindi stato parzialmente rinnovato, e si può auspicare una maggiore influenza dello Stato nell'orientare qualitativamente i tagli, specie se il livello centrale di governo saprà indirizzare le negoziazioni dell'auto-coordinamento regionale verso parametri maggiormente efficientistici grazie alla possibilità di minacciare un intervento suppletivo davvero selettivo.

70 In ogni caso, quanto alla mancanza – nella disposizione censurata – di un esplicito riferimento normativo ai costi ed ai fabbisogni standard, Corte cost. 141/2016 aveva precisato che tale carenza non impedisce l'impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa; ciò tuttavia ad iniziativa delle Regioni stesse, posto che si affermava come proprio la necessaria considerazione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale ben può consentire alle Regioni, già in sede di Conferenza (e solo eventualmente allo Stato, in sede di intervento sussidiario) di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard, in modo da onerare maggiormente le amministrazioni caratterizzate da una "spesa inefficiente".

71 Cfr. il punto 4.6.1. del considerato in diritto di Corte cost. 154/2017.

72 Cfr. l'art. 24, comma 2, lettere a) e b), del decreto legge n. 50 del 2017.

73 Cfr. l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, e il comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

74 In particolare con l'aggiunta di due commi, il 534 *bis* e il 534 *ter*, all'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

75 Come approvati ai sensi del meccanismo introdotto dal comma 534 *bis* dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.