

**“Accordi” imposti unilateralmente e “transitorietà” rinnovabile all’infinito:
l’inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione
in un sistema costruito su categorie ambigue**

di Flavio Guella *
(19 febbraio 2019)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2018)

SOMMARIO: 1. Il duplice oggetto della sentenza: la reiterazione dei sacrifici finanziari imposti al comparto regionale e l’ipotizzata incoercibilità delle Regioni speciali in assenza di accordo; 2. L’esigenza della Corte costituzionale di supplire all’assenza di dialogo tra Regioni ordinarie e speciali (e di queste ultime con lo Stato) nel riparto dei tagli al fabbisogno sanitario; 3. Quando è lo Stato a non dialogare con le Regioni: la “transitorietà” di misure rinnovabili all’infinito, purché passando per un nuovo apprezzamento parlamentare della loro necessità; 4. Quando sono le Regioni a non dialogare con lo Stato (e tra loro): la mancata conclusione di accordi bilaterali, unilateralmente vincolati nell’*an*, e l’alternativa alla leale collaborazione

1. Il duplice oggetto della sentenza: la reiterazione dei sacrifici finanziari imposti al comparto regionale e l’ipotizzata incoercibilità delle Regioni speciali in assenza di accordo

Con la sentenza n. 103/2018 la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità del raddoppio della durata di una straordinaria riduzione della spesa regionale, con estensione al 2020 – mediante una terza proroga annuale – della manovra a carico delle Regioni ordinarie per il triennio 2015-2017. Non è stato invece ritenuto illegittimo l’assoggettamento delle Regioni speciali ad un onere di concorso al riparto dei tagli complessivi alla finanza pubblica fissati a livello statale, rimanendo impregiudicato il principio pattizio anche qualora le autonomie speciali siano tenute alla conclusione di accordi bilaterali con lo Stato finalizzati a stabilire la quota di loro contribuzione (potendo lo Stato, in caso di mancato accordo, procedere anche unilateralmente).

La normativa oggetto della sentenza annotata attiene in particolare alla definizione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale. Il Bilancio di previsione 2017 (e pluriennale 2017-2019) aveva infatti ridefinito il livello del finanziamento statale del fabbisogno sanitario nazionale standard¹, sulla base dell’intesa in Conferenza permanente dell’11 febbraio 2016, determinando – per esigenze di risanamento dei conti pubblici – una compressione dei livelli di spesa sanitaria regionale².

1 Cfr. l’art. 1, co. 392, della legge n. 232/2016.

2 In tema di riduzione della spesa sanitaria cfr. G. BOCALE, *Il contenimento della spesa sanitaria. Osservazioni critiche sugli elementi rafforzativi dei provvedimenti in tema di “tetti di spesa”*, in *GiustAmm.it*, fasc. 6, 2014, e L. BUSATTA, *La salute sostenibile. La complessa determinazione del diritto ad accedere alle prestazioni sanitarie*, Giappichelli, 2018, cap. III.

Il primo profilo problematico analizzato nella sentenza n. 103/2018 attiene quindi, in generale, all'estensione nel tempo di tali compressioni dei livelli di finanziamento³. L'art. 1, commi 527 e 528, della legge n. 232/2016 estendono rispettivamente al 2019 e al 2020 i contributi al contenimento della spesa pubblica già previsti per le Regioni a statuto ordinario⁴.

Il secondo profilo problematico attiene alle modalità con cui definire quanto e come le autonomie speciali concorrano a tale obiettivo complessivo, posto che la legge di bilancio prescrive che le Regioni a Statuto speciale (e le Province autonome⁵) assicurino i previsti effetti finanziari mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017. Più nello specifico, si prescrive⁶ che mediante tali accordi – costruiti quindi come accordi doverosi e finalizzati ad uno specifico obiettivo predeterminato nell'*an* (ma anche in un *quantum* complessivo) – le Regioni speciali debbano fornire all'ordinamento quel contributo a loro carico che era stato previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016. Di conseguenza, al decorrere del termine del 31 gennaio 2017 il legislatore dava per scontato (utilizzando l'espressione «all'esito degli accordi sottoscritti») che anche il concorso delle singole Regioni speciali sarebbe stato puntualmente quantificato, disponendo quindi che lo stesso potesse poi essere inserito negli appositi decreti del MEF⁷.

2. L'esigenza della Corte costituzionale di supplire all'assenza di dialogo tra Regioni ordinarie e speciali (e di queste ultime con lo Stato) nel riparto dei tagli al fabbisogno sanitario

Pur con la garanzia del principio dell'accordo, quindi, anche le autonomie speciali sono tenute a concorrere *pro parte* al contributo alla finanza pubblica⁸. La Corte costituzionale aveva già chiarito il ruolo del c.d. autoordinamento sul riparto dei sacrifici di finanza pubblica chiesti al comparto regionale⁹, anche nelle pregresse occasioni facendo salva la necessità di un'intesa bilaterale con le Regioni speciali¹⁰, ma senza escludere le stesse –

3 A questo riguardo la sentenza analizza due ordini di disposizioni: un primo gruppo comprende i commi 392, 394 e 528 dell'art. 1, circa il contributo imposto a tutti gli enti di livello regionale di cui all'art. 1, co. 680, della legge n. 208/2015; un secondo ordine di questioni riguarda l'art. 1, co. 527, riguardante il contributo al contenimento della spesa pubblica previsto per le sole Regioni a statuto ordinario dall'art. 46, co. 6, del decreto-legge n. 66/2014.

4 Per il primo comma citato, cfr. l'art. 46, co. 6, del decreto-legge 66/2014. Per il secondo comma citato cfr. l'art. 1, co. 680, della legge 208/2015.

5 Per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, viene espressamente salvaguardato l'accordo del 15 ottobre 2014.

6 Cfr. l'art. 1, co. 394, della legge n. 232/2016 che fa riferimento ai medesimi accordi di cui al precedente comma 392.

7 Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare di concerto con il Ministro della salute, entro trenta giorni.

8 Cfr. l'art. 1, co. 680, della legge di stabilità per il 2016: il concorso regionale agli obiettivi di finanza pubblica è fissato in 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

9 Cfr. Corte cost. n. 154/2017.

perlomeno in prima battuta – dal sistema di intesa unica¹¹ assunta dal sistema regionale nel suo complesso.

Tale intesa non ha però visto l'adesione delle Regioni speciali, ed è stata assunta dalle sole Regioni ordinarie l'11 febbraio 2016¹². In tale intesa di auto-coordinamento delle Regioni ordinarie il Governo si era peraltro impegnato a perseguire separatamente la conclusione di accordi bilaterali con le singole Regioni speciali, al fine di fissare il *quantum* di contributo spettante a ciascuna di esse, per scongiurare l'eventualità che tutta la riduzione di spesa gravasse sulle sole Regioni ordinarie. Sempre l'intesa, per il caso di mancata conclusione di tali accordi bilaterali, prevedeva infatti che il livello del fabbisogno sanitario nazionale fosse ulteriormente ridotto – a carico delle Regioni ordinarie – per assicurare gli effetti per la finanza pubblica che la manovra aveva preventivato¹³, il rischio della mancata conclusione degli accordi bilaterali ricadendo quindi (paradossalmente) sul complesso delle Regioni a Statuto ordinario¹⁴.

In conseguenza della mancata adesione all'auto-coordinamento, la manovra finanziaria per gli esercizi 2017-2019¹⁵ ha previsto quindi un'ulteriore riduzione dei livelli del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard (di cui beneficiano le Regioni ordinarie), peggiorativo dei tagli previsti dall'intesa dell'11 febbraio 2016¹⁶. Contestualmente, tuttavia, la manovra ha prefigurato ulteriori accordi bilaterali tra Stato e Regioni speciali, con termine fissato al 31 gennaio 2017. È quindi stato confermato¹⁷ l'obbligo delle autonomie speciali di concorrere alle riduzioni di spesa già definite dall'intesa dell'11 febbraio 2016, e si è disposto che scaduto il nuovo termine i tagli per gli esercizi 2017 e successivi sarebbero stati implementati con decreto ministeriale.

Anche in questa seconda occasione nessuna delle Regioni speciali ha dato seguito a tale "onere" di negoziazione concludendo i citati accordi bilaterali (vincolati nell'*an* e nel *quantum* complessivo, il cui oggetto si sarebbe dovuto limitare alla definizione quantitativa individuale e all'individuazione delle modalità di concorso)¹⁸. È quindi scattato il

10 Sempre nel rispetto dell'accordo del 15 ottobre 2014.

11 Attuativa del comma 680.

12 In essa, le Regioni a statuto ordinario hanno concordato di imputare al settore sanitario la maggior parte del contributo (3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018), rinviando il riparto del contributo residuo (480 milioni di euro).

13 Pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018.

14 Sulla problematica degli incentivi a cooperare che un sistema di auto-coordinamento poteva determinare sia consentito rinviare a F. GUELLA, *lunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2017, pp. 1331 ss.

15 Cfr. l'art. 1, co. 392, della legge n. 232/2016.

16 Fissando il fabbisogno, rispettivamente, in 113.000 milioni di euro per l'anno 2017 e in 114.000 milioni di euro per l'anno 2018 (a fronte dei precedenti importi rispettivamente di 113.063 milioni di euro e di 114.998 milioni di euro).

17 Cfr. l'art. 1, co. 394, della legge n. 232/2016.

18 Peraltro, salva la Regione Valle d'Aosta, tutte le autonomie speciali avevano *medio tempore* impugnato l'art. 1, co. 680, della legge n. 208/2015.

meccanismo suppletivo previsto dalla stessa legge di bilancio 2017¹⁹, e con decreto MEF del 5 giugno 2017 è stato rideterminato il livello del fabbisogno sanitario²⁰, ancora a discapito del sistema delle Regioni ordinarie nel suo complesso che già avevano sofferto di un'ulteriore reiterazione della straordinaria (e "transitoria") riduzione del proprio finanziamento.

3. Quando è lo Stato a non dialogare con le Regioni: la "transitorietà" di misure rinnovabili all'infinito, purché passando per un nuovo apprezzamento parlamentare della loro necessità

La sentenza n. 103/2018, pur dichiarandone l'incostituzionalità nel caso specifico, ribadisce ancora una volta la legittimità di un'imposizione statale di risparmi di lungo periodo a carico del comparto regionale, senza oneri di identico contenimento dei livelli della spesa pubblica centrale. L'unica garanzia che la Corte identifica nel quadro dei riferimenti costituzionali, per tali situazioni, attiene alla necessaria transitorietà delle misure di contenimento, secondo un principio già chiaramente prefigurato in passato che però – in questa pronuncia – viene effettivamente attivato. La sentenza richiede quindi che lo Stato definisca puntualmente e non per mera proroga, seguendo pertanto le ordinarie scansioni dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie con le Regioni: purché vi sia una rivalutazione in Parlamento dei sacrifici richiesti al comparto degli enti territoriali, quindi, le manovre di finanza pubblica possono unilateralmente imporre alle Regioni oneri di riduzione di spesa non limitati temporalmente (nel loro complesso) e non soggetti ad un controllo di irragionevolezza/discriminatorietà (rispetto alle misure che colpiscono il comparto statale).

La sentenza è comunque rilevante, perché al principio della transitorietà conferisce comunque una portata applicativa concreta in precedenza sconosciuta. Ciò non è tuttavia valso a riconoscere le pretese delle Regioni speciali, che lamentavano un'estensione limitata ad una sola annualità del contributo a loro carico²¹. A riguardo la Corte²² già aveva ritenuto costituzionalmente compatibili tali reiterazioni circoscritte²³, sebbene avanzando un monito nel senso che «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»²⁴.

Nella sentenza n. 103/2018 la censura è invece stata accolta a beneficio delle Regioni ordinarie²⁵, posto che la disposizione impugnata estendeva temporalmente l'ambito di

19 Meccanismo previsto dall'art. 1, co. 394, della legge n. 232/2016.

20 Decreto pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 135 del 13 giugno 2017 (riducendo ulteriormente il fabbisogno di 423 milioni di euro, per l'anno 2017, e di 604 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018).

21 Originariamente fissato per il triennio 2017-2019.

22 Cfr. Corte cost. n. 141/2016.

23 Con riferimento al primo ampliamento annuale del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 46, co. 6, primo periodo, del d.l. n. 66/2014.

24 Cfr. il punto 5.2. del considerato in diritto di Corte cost. 141/2016.

25 Cfr. il punto 6.4.2. del considerato in diritto di Corte cost. 103/2018.

operatività dei tagli al finanziamento senza un'effettiva riconsiderazione parlamentare della questione e per un periodo temporale ritenuto irragionevole²⁶. Non è invece stata accolta la censura mossa alla riduzione del finanziamento ove fondata sull'argomento dell'insufficienza delle risorse in sé considerata, posto che la difesa regionale non avrebbe dimostrato l'impossibilità di assicurare altrimenti (anche con eventuali riallocazioni di risorse) un adeguato soddisfacimento dei bisogni essenziali²⁷.

In sostanza, la sentenza n. 141/2016 aveva rigettato un'identica questione di legittimità avanzata avverso la prima proroga annuale della misura di contenimento della spesa²⁸. Il legislatore aveva poi per una seconda volta esteso di un anno il contributo²⁹, e la sentenza n. 154/2017 aveva ancora una volta escluso l'inosservanza del principio della transitorietà. La disposizione oggetto della sentenza n. 103/2018 ha quindi previsto una terza proroga di alcune delle misure di contribuzione agli obiettivi di finanza pubblica (da parte delle Regioni ordinarie)³⁰, portando ad un raddoppio della durata complessiva della riduzione di spesa rispetto a quanto preventivato a suo tempo (per il triennio 2015-2017). Mentre la Corte costituzionale aveva considerato accettabili le prime due proroghe, ritiene invece di poter giudicare illegittima la terza, sulla base di un apprezzamento slegato da parametri oggettivi, ma fondato comunque su una generica valutazione di ragionevolezza; ciò in quanto una terza estensione temporale risulterebbe «in frontale contrasto con il principio di transitorietà». La pronuncia di illegittimità si fonda quindi su un'accezione comunque elastica della nozione di transitorietà, che riposa sull'idea che le norme statali con le quali si fissano limiti alla spesa regionale possono essere qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica unicamente se limitate ad una previsione di contenimento tanto complessivo quanto transitorio³¹: un coordinamento consapevole, pare, non si può sostanziare in ripetizioni annuali di misure asseritamente straordinarie, ma è necessario che l'eccezionalità di tale potere di coordinamento a fini di risanamento dei conti pubblici riposi – per presentarsi come ragionevole – su apprezzamenti autonomi e differenziati di anno in anno.

In questa prospettiva la Corte nella sentenza n. 103/2018 tiene a precisare che – anche se la temporaneità viene intesa in tal modo – il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo, relativi al complesso della spesa pubblica aggregata, rimane impregiudicato. Si conferma in sostanza che una censura di costituzionalità con la quale si lamenti il carattere permanente di un contributo di finanza pubblica non è

26 Cfr. con riferimento alle censure mosse contro l'art. 1, co. 527, della legge n. 232/2016; i contributi in oggetto risultano imposti, alle sole Regioni ordinarie, dal primo e dal terzo periodo dell'art. 46, co. 6, del d.l. n. 66/2014.

27 Cfr. Corte cost. n. 154 del 2017. Sia consentito rinviare a F. GUILLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2018, pp. 175 ss.

28 Cfr. l'art. 1, co. 398, lett. a), n. 2), della legge n. 190/2014, che prorogava di un anno il contributo previsto dal primo periodo dell'art. 46, co. 6, del d.l. n. 66/2014.

29 Cfr. l'art. 1, co. 681, della legge n. 208/2015, che prorogava il contributo di un anno, per la seconda volta (portandolo al 2019). Veniva invece prorogato solo per la prima volta il contributo previsto dal terzo periodo dell'art. 46, co. 6, del d.l. n. 66/2014.

30 Cfr. l'art. 1, co. 527, della legge n. 232/2016, che ha introdotto la terza proroga al 2020 del contributo di 750 milioni di euro imposto alle Regioni ordinarie dall'art. 46, co. 6, primo periodo, del d.l. n. 66/2014.

31 Cfr. Corte cost. n. 65/2016, n. 218/2015, n. 189/2015, n. 44/2014, n. 236/2013, n. 229/2013, n. 217/2012, n. 193/2012, n. 148/2012, n. 182/2011.

fondabile sulla mera circostanza che tale misura si vada ad aggiungere agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica³². Semplicemente, sussiste un onere di riconsiderazione *ad hoc* delle esigenze di concorso che si presentino per lunghi periodi di tempo, posto che la mera reiterazione di misure pregresse snaturerebbe la vocazione democratica delle regole di gestione del ciclo di bilancio, riducendo la temporaneità a principio puramente «formale»³³. In altri termini, la Corte ribadisce come il quadro delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni sia affidato alla sovranità democratica del Parlamento, e l'estensione "acritica" dell'ambito temporale di precedenti manovre potenzialmente potrebbe menomare gli spazi del confronto parlamentare³⁴ e isolare la posizione delle Regioni da una valutazione degli effetti complessivi e sistemici della manovra³⁵.

4. Quando sono le Regioni a non dialogare con lo Stato (e tra loro): la mancata conclusione di accordi bilaterali, unilateralmente vincolati nell'*an*, e l'alternativa alla leale collaborazione

Sempre la sentenza n. 103/2018 ha invece giudicato non fondate le censure mosse dalle Regioni speciali (e dalle Province autonome³⁶) alle disposizioni della legge di bilancio per il 2017 riguardanti la loro partecipazione al concorso. Per tale profilo la sentenza si presenta come una decisione di non fondatezza ricca però di conseguenze di sistema, ed in parte innovativa: in sostanza si afferma che la disciplina contestata non è illegittima in quanto essa non pregiudica il principio dell'accordo, ma ciò in quanto tale accordo si presenta come unilateralmente vincolato nell'*an* (dal ché le Regioni speciali si troverebbero obbligate alla conclusione dell'accordo, tanto che nella loro inerzia la Corte costituzionale prefigura la possibilità per lo Stato di provvedere temporaneamente in modo unilaterale).

32 Cfr. ancora Corte cost. n. 154 del 2017.

33 Cfr. Corte cost. n. 141/2016.

34 Cfr. Corte cost. n. 169/2017, sulla quale si rinvia a B. SAVIOLI, *La costituzionalità dei tagli alla spesa sanitaria in relazione all'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, fasc. 4, pp. 999 s.

35 Cfr. il punto 6.4.2. del considerato in diritto di Corte cost. 103/2018: «Questa Corte ritiene che venga appunto sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste. Nel caso di specie, peraltro, non emergono dai lavori parlamentari, né dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa e neppure dalle difese spiegate nel presente giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile – in luogo dell'estensione temporale di precedenti misure restrittive – provvedere ad una trasparente ridefinizione complessiva delle relazioni finanziarie tra gli enti coinvolti nell'ambito della nuova manovra finanziaria».

36 L'ipotizzata applicabilità della normativa alle Province autonome – nonostante l'accordo di garanzia concluso con lo Stato nel 2014 – è frutto di una lettura della legge di bilancio *prima facie* non implausibile, visto che l'art. 1, co. 392, della legge n. 232/2016 menziona espressamente le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e il successivo co. 394, pur riferendosi alle sole Regioni a statuto speciale, rinvia direttamente agli accordi di cui al co. 392 (coinvolgendo dunque nella previsione normativa, almeno formalmente, anche le Province autonome). Sulla conseguente ammissibilità del ricorso cfr. Corte cost. n. 270/2017, n. 231/2017, n. 212/2017, n. 154/2017.

Ciò non sorprende, posto che i principi fondamentali che il legislatore statale pone nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica devono essere applicati anche alle autonomie speciali³⁷, e la previsione di concorsi strumentali a prevenire disavanzi di bilancio – per quanto essi siano poi da ripartire previo accordo³⁸ – ben può integrare principio fondamentale della manovra. È quindi legittima l'imposizione a carico delle autonomie speciali di contributi complessivi al risanamento della finanza pubblica (*an*), ma le modalità del concorso (*quomodo*) e la quantificazione della riduzione di spesa richiesta al singolo ente (*quantum*) deve essere rimessa ai citati accordi bilaterali da concludersi tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale³⁹.

Nell'interpretazione delle ricorrenti la normativa statale sarebbe stata incostituzionale in quanto imponeva un concorso alla riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale, gravando le Regioni speciali di un contributo al risanamento di un settore che le stesse finanziano autonomamente, senza oneri per il bilancio statale. La Corte innanzitutto conferma la sua precedente giurisprudenza⁴⁰, ed esclude la legittimità di tale (ipotizzato) effetto. Al contempo, tuttavia, fornisce della normativa statale un'interpretazione alternativa che ricostruisce il concorso delle autonomie speciali come slegato dallo specifico finanziamento del fabbisogno sanitario: gli accordi bilaterali dovevano riguardare la parte di contributo al risanamento dei conti pubblici che è stata posta a carico delle Regioni a Statuto speciale senza indicazione di settore, lo stesso attenendo appunto al *quomodo* da definire secondo il metodo negoziale. In questo senso l'imposizione di un concorso al risanamento è legittima proprio in quanto è generica, non vincolata alla spesa sanitaria, e ad operatività condizionata dalla stipula di accordi bilaterali (necessari appunto per differenziare l'incidenza sulla spesa delle Regioni speciali rispetto a quanto previsto per quelle ordinarie).

A fonte di ciò la Corte costituzionale non si è limitata a rigettare la censura di costituzionalità fornendo tale interpretazione alternativa, che salva il vincolo nell'*an* del concorso al risanamento (in quanto affida ad accordi bilaterali la definizione del *quomodo* e del *quantum* individuale). In aggiunta, proprio a partire da tale carattere doveroso (nell'*an*) dell'accordo, la sentenza n. 103/2018 ha anche avanzato un monito (o meglio un'interpretazione facoltizzante *pro futuro* l'intervento statale) a sostegno delle ragioni della leale collaborazione⁴¹.

Il perdurante rifiuto alla stipula di accordi "dovuti" sarebbe quindi sanzionabile mediante il riconoscimento allo Stato del potere di procedere mediante una provvisoria determinazione unilaterale del riparto tra le autonomie speciali del contributo loro spettante⁴², anche per evitare che un sistema privo di sanzioni incentivi di fatto comportamenti dilatori⁴³. Ciò peraltro trova implicitamente fondamento anche nella giurisprudenza precedente, dove la Corte aveva affermato che il principio di leale

37 Cfr. Corte cost. n. 62/2017, n. 40/2016, n. 82/2015 e n. 46/2015.

38 Principio dell'accordo che è inteso come vincolo di metodo, non di risultato, ed è declinato nella forma della leale collaborazione: cfr. Corte cost. n. 88/2014, n. 193/2012 e n. 118/2012.

39 Cfr. Corte cost. n. 154/2017

40 Cfr. Corte cost. n. 341/2009 e n. 125/2015 per il principio secondo cui lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

41 Citare dottrina recente sulla leale collaborazione

42 Cfr. ancora il punto 6.2.4. del considerato in diritto.

collaborazione richiede un confronto autentico⁴⁴, così che insito nel principio dell'accordo si deve ritenere ricompreso anche un dovere di discussione e di conclusione delle negoziazioni in tempi ragionevoli⁴⁵; dovere a cui corollario la Corte costituzionale già aveva affermato che – ove non si addivenga ad accordo – «una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza»⁴⁶.

L'intero impianto poggia quindi sul prefigurare gli accordi come vincolati nell'*an*, in un sistema che stempera così alla fonte il principio negoziale (ric conducendo ad una decisione sovrana l'individuazione del *quantum* complessivo di concorso, cui le Regioni speciali sono tenute per decisione unilaterale statale). L'accordo limitato al riparto *pro quota* del concorso, e all'individuazione delle modalità del concorso, si traduce evidentemente in un'imposizione del contributo alle autonomie speciali di tipo essenzialmente unilaterale; imposizione a fronte della quale l'inerzia nella conclusione dell'accordo non può non contemplare un potere sostitutivo statale, come prefigurato dalla sentenza n. 103/2018. Tale esito pare peraltro non solo tecnicamente non implausibile, ma anche costituzionalmente inevitabile, nel momento in cui – date le premesse sul funzionamento del meccanismo di autoordinamento che si sono descritte – ammettere senza sanzione la renitenza alla stipula degli accordi da parte delle Regioni speciali porterebbe (ed ha portato) ad un maggior aggravio del concorso per le Regioni ordinarie.

La soluzione della sentenza n. 103/2018 pare quindi una soluzione obbligata per ragioni di non discriminazione e ragionevolezza, come rimedio a chiusura di un sistema che è però andato costruendosi secondo percorsi non sempre razionali, fondandosi su categorie spesso incerte. La leale collaborazione in un sistema che affidava all'autoordinamento delle Regioni tutte le decisioni consequenziali all'individuazione statale (unitaria ed unilaterale) del concorso complessivo, in questo senso, ha quasi naturalmente finito per innescare frizioni dovute anche all'assenza originaria di una leale collaborazione nel momento di definizione dell'*an* (o quantomeno del *quantum* complessivo) del concorso del comparto regionale al risanamento. Limitare la funzione dell'accordo all'individuazione del "modi" (del *quomodo*) con cui obbedire a decisioni statali, anziché estenderla alla costruzione condivisa delle decisioni di finanza pubblica, pare quindi un esito finale – una previsione a chiusura del sistema – che dipende strettamente dalla carenza di leale collaborazione al momento della decisione sull'*an*, e sul *quantum* complessivo, delle decisioni di finanza pubblica e del riparto del loro impatto tra livelli centrale e territoriali di governo.

* Ricercatore t.d. di Diritto costituzionale, Università di Trento

43 Sia consentito rinviare ancora a F. Guella, *lunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2017, pp. 1331 ss.

44 Cfr. ancora Corte cost. n. 154/2017.

45 Cfr. Corte cost. 379/1992, che prescrive un serio tentativo di superare le divergenze attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica.

46 Cfr. Corte cost. n. 19/2015.