

22 NOVEMBRE 2017

A proposito del coordinamento della
finanza pubblica: la giurisprudenza
costituzionale dei paradossi, delle
contraddizioni e dei *nonsenses* cerca
nuove soluzioni?

(Riflessioni sulla sentenza n. 192 del 2017 della Corte costituzionale)

di Marta Picchi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze



A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei *nonsenses* cerca nuove soluzioni?*

(Riflessioni sulla sentenza n. 192 del 2017 della Corte costituzionale)

di Marta Picchi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze

Sommario: 1. La questione affrontata nella sentenza n. 192/2017. – 2. Principio di leale collaborazione e procedimento di formazione delle leggi ordinarie. – 3. Paradossi e contraddizioni nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica. – 4. Un’apertura con ancora delle incongruenze. – 5. Per concludere: il carattere sussidiario della giustificazione.

1. La questione affrontata nella sentenza n. 192/2017

La sentenza in commento – pur ponendosi nel solco della giurisprudenza costituzionale in tema di coordinamento della finanza pubblica, non sempre lineare e convincente – suscita alcune riflessioni.

Questa pronuncia si occupa ancora una volta della *legge di stabilità 2016* (l. n. 208/2015) e, fra le diverse censure proposte, valuta la questione di legittimità costituzionale sollevata con ricorso in via principale nei confronti della disposizione che ha determinato l’ammontare del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale *standard* per il 2016.

Le censure espresse hanno denunciato una lesione dell’autonomia regionale legislativa, amministrativa e finanziaria, del principio di leale collaborazione, oltre che dei principi di ragionevolezza e proporzionalità perché sarebbe stata disposta una riduzione permanente e lineare del contributo statale in assenza di una previa intesa in Conferenza Stato/Regioni, contrariamente a quanto accaduto negli anni precedenti, alle previsioni del Patto per la salute 2014-2016 e al d.lgs. n. 68/2011. Né vi sarebbe stato il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, *ex art. 5* della l. n. 42/2009.

Inoltre, detta quantificazione sarebbe sganciata da qualsiasi considerazione dei costi *standard* o dei livelli di efficienza delle singole Regioni, carente di adeguata istruttoria e in contraddizione con l’incremento delle esigenze di servizio riconducibili all’aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), tenuto conto che, in assenza di adeguate fonti di finanziamento alle quali attingere per soddisfare i bisogni della collettività in un quadro organico e complessivo, diviene arduo garantire i servizi a rilevanza sociale.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Nondimeno, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente, secondo quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 10/2016), è fondamentale e costituisce il presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente per non compromettere il principio di eguaglianza sostanziale quale esito dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi.

2. Principio di leale collaborazione e procedimento di formazione delle leggi ordinarie

La Corte ha rigettato le questioni sollevate osservando che l'entità delle risorse previste per il 2016 è inferiore a quella stabilita in precedenza per mezzo di una serie di atti normativi e convenzionali succedutisi nel corso del tempo, perché a questi ha fatto seguito la presentazione del disegno di legge (divenuto l. n. 208/2015) che ha previsto una riduzione. Questi sviluppi non determinano però alcuna rilevanza sotto il profilo della legittimità costituzionale: infatti, per costante giurisprudenza, nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa, né il principio di leale collaborazione s'impone nel procedimento legislativo parlamentare. È vero che il d.lgs. n. 68/2011 stabilisce che il fabbisogno sanitario nazionale *standard* è determinato tramite intesa; nondimeno, questo principio legislativo, secondo la Corte costituzionale, non può vincolare in modo assoluto e inderogabile le leggi approvate dal Parlamento.

Il Giudice costituzionale ha così sciolto negativamente quei dubbi che una parte della dottrina¹ aveva avanzato, all'indomani della sentenza n. 251/2016, sulla possibilità di estendere il principio di leale collaborazione al procedimento di formazione delle leggi ordinarie². Come noto, la Corte costituzionale ha affermato che, laddove vi sia un intreccio di materie di competenza statale e regionale, inestricabilmente connesse, sorge la necessità di soddisfare il principio di leale collaborazione, anche quando le disposizioni poste dal legislatore debbano trovare attuazione attraverso i decreti delegati³.

¹ Cfr. M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017. In particolare, F.S. MARINI, *La sentenza n. 251 del 2016 tra intesa legislativa e applicabilità condizionata ai decreti legislativi*, in *Giustamm.it*, 1/2017, critica la sentenza perché non spiegherebbe se la ricostruzione operata dalla Corte si imponga o meno alle leggi del Parlamento.

² La Corte, già nella sentenza n. 32/2017, ha ricordato che nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa.

³ G.M. SALERNO, *Così entra in crisi il principio di leale collaborazione*, in *Guida al diritto*, 1/2017, p. 76 ss., parla di una svolta repentina e inattesa nella giurisprudenza della Corte costituzionale, mentre A. SANDULLI, *Le Regioni nel procedimento legislativo statale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016*, in *Munus*, 1/2017, p. 191 ss., osserva come la modifica della procedura di approvazione dei decreti legislativi consenta un ampliamento nella tutela dell'autonomia regionale. Critica è, invece, G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2/2017, la quale osserva come, in questa maniera, il decreto legislativo sarebbe assimilato a un qualsiasi atto amministrativo.

Questi sono cioè condizionati dalle indicazioni della Costituzione ma anche dai contenuti della legge delega che può, anzi deve, inserire moduli concertativi che soddisfino il principio di leale collaborazione in vista del pieno rispetto del riparto delle competenze⁴. Secondo una prima ricostruzione, la Corte avrebbe aperto la strada a soluzioni concertative anche nel procedimento legislativo innanzi al Parlamento poiché non dovrebbe avere alcun rilievo ai fini del rapporto Stato/Regioni e del riparto della potestà legislativa che l'intervento sia compiuto con legge parlamentare o decreto legislativo⁵. Secondo altra parte della dottrina, invece, questa ricostruzione è poco plausibile sia alla luce della lettera della sentenza n. 251/2016, nella quale l'obbligo di collaborazione è inteso come misura che il Parlamento può imporre nel dare attuazione alle proprie decisioni legislative in qualsiasi forma questa venga realizzata, sia perché nella pronuncia viene richiamata la giurisprudenza che, nel rilevare la mancata trasformazione delle istituzioni parlamentari e dei procedimenti legislativi e considerata la complessità degli interessi in gioco, ha individuato nel sistema delle conferenze la sede principale per consentire alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto soltanto di taluni atti normativi statali⁶. In altre parole, nonostante il fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, la questione va affrontata distintamente per ciascuna fonte⁷ (legge del Parlamento, decreto legislativo, decreto-legge) perché diverse sono le regole che la Costituzione pone per ciascuna di esse⁸.

Molteplici sono le ricadute della sentenza n. 251/2016: in particolare, viene determinato uno scoraggiamento nell'uso della delegazione legislativa, nel senso che, quando si vogliono evitare confronti

⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 251/2016, cons. dir. p.to 3. I moduli collaborativi sembrerebbero perciò costituire non un contenuto ulteriore della legge di delega, ma un contenuto necessario pena l'incostituzionalità della stessa legge di delega: G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, 2017; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, 10/2017.

⁵ Cfr. J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2016, p. 705 ss. In questo senso sono anche: L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, 4/2017; M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti legislativi attuativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, p. 2236 ss.

⁶ Cfr. G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità cautelare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, p. 2226 ss.; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, 1/2017. Inoltre, come è stato opportunamente osservato da R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3/2017, è poco probabile che la Corte abbia inteso incidere così radicalmente sull'equilibrio Stato-Regioni.

⁷ Dopo la chiusura di questo contributo, è stata deposita la sentenza n. 237/2017 (cons. dir. p.to 9) che si esprime proprio in tal sens.

⁸ Cfr. A. AMBROSI, *«Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, il quale osserva come il procedimento di formazione della legge sia disciplinato in Costituzione e il principio di leale collaborazione, pur avendo fondamento costituzionale, non sarebbe in grado di integrare detto procedimento. Per i decreti legge, invece, l'argomento decisivo sarebbe dato dai presupposti della straordinaria necessità e urgenza.

con le autonomie regionali nella fase di definizione di una qualche scelta che coinvolga una pluralità di materie anche di competenza regionali, è sufficiente che il Parlamento trattenga la funzione legislativa demandando così la collaborazione alla sola fase dell'attuazione. Due le inevitabili conseguenze: per un verso, il legislatore statale diviene il solo arbitro nel decidere se dar voce alle Regioni nella fase decisionale o in quella di attuazione. Per un altro verso, il minor uso dei decreti legislativi aumenterà il lavoro del Parlamento con ulteriori due possibili conseguenze: un peggioramento della qualità della legislazione⁹ e il fatto che il Governo, per superare gli ostacoli e i tempi del dibattito parlamentare, incrementerà l'(ab)uso di alcuni istituti come la fiducia.

La Corte, ribadendo con la pronuncia in commento, che il principio di leale collaborazione non impone moduli concertativi nel procedimento di formazione delle leggi ordinarie, favorisce ulteriormente, per quanto verrà detto¹⁰, un nuovo processo di accentramento.

3. Paradossi e contraddizioni nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica

La consolidata giurisprudenza costituzionale riconduce l'imposizione dei risparmi di spesa nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, *ex art. 117, comma 3, della Costituzione*: la finanza degli enti territoriali è considerata parte della finanza pubblica allargata e, di conseguenza, il legislatore statale può imporre con una disciplina di principio – per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari – vincoli alle politiche di bilancio. Il carattere finalistico riconosciuto a questa funzione implica l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni e su qualsiasi materia di potestà legislativa regionale.

La giurisprudenza costituzionale più recente (soprattutto dopo la pronuncia n. 272/2015 e, poi, con le sentenze nn. 64, 65 e 141 del 2016) – dopo una fase in cui la Corte ha ritenuto che il legislatore statale potesse anche disporre puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa, ricorrendo ad argomentazioni di difficile comprensione da un punto di vista logico (come nella sentenza n. 64/2016)¹¹ – sembra favorire misure meno pervasive invocando i criteri della proporzionalità e del buon andamento dell'amministrazione.

⁹ Cfr. B.G. MATTARELLA, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2017, p. 179 ss. (spec. p. 185).

¹⁰ Cfr., *infra*, § 5.

¹¹ Cfr. F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017.

Inoltre, la Corte ritiene necessario «contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie¹² attraverso «il loro pieno coinvolgimento»¹³. Coinvolgimento che, però, è stato sempre contemplato in sede di adozione di fonti sub-primarie di attuazione delle disposizioni di legge – talvolta richiedendo forme di autocoordinamento fra le Regioni, i cui esiti devono poi confluire in apposite intese in sede di Conferenza Stato/Regioni, con possibilità di intervento in via sostitutiva da parte del Governo in caso di inerzia delle Regioni¹⁴ – e che la Corte costituzionale ha giudicato pienamente soddisfacente delle pretese delle autonomie territoriali¹⁵.

Nella sentenza n. 192/2017, la Corte ritiene, ancora una volta, che sia lasciato ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari. Perciò, neppure il mancato ricorso alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica rileva perché il pieno coinvolgimento delle autonomie, volto a contemperare le ragioni dell’esercizio unitario delle competenze statali e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, «può avvenire anche riconoscendo loro poteri di determinazione in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa»¹⁶. In sostanza, il pieno coinvolgimento delle Regioni nella fase meramente attuativa delle decisioni statali è ritenuto pienamente soddisfacente degli interessi regionali.

Tuttavia, di pieno coinvolgimento delle Regioni si potrebbe parlare soltanto se a queste fosse data voce in sede di adozione della decisione: rimandare la partecipazione delle autonomie alla fase di attuazione della decisione non può essere pienamente soddisfacente degli interessi regionali, né può riequilibrare la contrazione della loro autonomia di spesa, legislativa e amministrativa.

Ma soprattutto, questa ricostruzione, oltre a costituire un modo per deresponsabilizzare lo Stato, non è più in grado di ovviare alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 →»¹⁷, secondo quanto la stessa Corte va ripetendo da oltre dieci anni e una parte della dottrina ha nuovamente denunciato dopo la mancata riforma costituzionale dello scorso anno¹⁸.

¹² Corte cost., sent. n. 139/2012.

¹³ Corte cost., sent. n. 88/2014.

¹⁴ Cfr., da ultimo, sentt. nn. 65 e 141 del 2016.

¹⁵ Cfr. F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica*, cit.; critico è, invece, C. PINELLI, *Sul “rilievo essenzialmente tecnico” di un decreto del Presidente del Consiglio chiamato a ripartire risorse finanziarie fra le Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2016, p. 1088 ss., poiché attribuire a un dPCM, in caso di mancata intesa in sede di autocoordinamento regionale, l’individuazione degli importi e degli ambiti in cui effettuare le riduzioni di spesa costituisce una violazione della potestà regolamentare riservata alle Regioni, ex art. 117, comma 6, della Costituzione.

¹⁶ Cons. dir. p.to 9.2.3.

¹⁷ Corte cost., sentt. nn. 6 e 423 del 2004, 401/2007, 278/2010, 7 e 251 del 2016.

¹⁸ V. A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora*

È palese come rimanga una sostanziale assenza di garanzie per le Regioni relativamente alla quantità di risorse a loro disposizione. A ciò si aggiunga che, qualora venga disposta una diminuzione delle risorse, le Regioni non possono limitarsi a contestarne l'inadeguatezza rispetto alle funzioni da svolgere, ma devono provarlo, documentando in concreto tale insufficienza: dimostrazione che, in ragione dell'attuale disciplina del sistema di finanza delle autonomie, è però praticamente impossibile¹⁹.

L'impostazione non cambia neppure quando le Regioni lamentino la compressione dei LEA, quali prestazioni sanitarie indefettibili, senza fornire elementi probatori idonei. Sebbene la stessa Corte – anche nella sentenza n. 169/2017 depositata un paio di giorni prima di quella in commento – rilevi la perdurante inattuazione della l. n. 42/2009 per quanto attiene alla definizione dei LEA, nondimeno afferma che l'onere di dimostrare l'effettiva lesione di detti precetti costituzionali rimane in capo alle autonomie territoriali che devono fornire dati finanziari che permettano «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale, che consenta di dimostrare la ricaduta lesiva della norma impugnata sulla spesa costituzionalmente necessaria»²⁰ e il fabbisogno LEA nel monte complessivo della spesa regionale sanitaria.

La Corte giustifica questa “inversione dell'onere della prova” in ragione dell'attesa di poter acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni conformemente alla l. n. 42/2009 e della conseguente assenza di una previsione che consenta di distinguere il fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari anche dopo l'adozione del dPCM 12 gennaio 2017 di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, dal momento che la persistenza di tale situazione determina altrimenti il rischio di una violazione degli artt. 32 e 117, comma 2, lett. m), Cost. nel caso in cui disposizioni di legge trasferiscano a cascata, attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie.

La Corte, anche nella sentenza in commento, afferma che le censure regionali sull'insufficienza del concorso statale alla spesa sanitaria non sono fondate perché non è stata provata «adeguatamente l'oggettiva impossibilità di esercitare le proprie funzioni in materia», né sarebbe stato indicato «il diverso importo allo scopo necessario, limitandosi a rinviare ai precedenti atti normativi e convenzionali»²¹.

Il Giudice costituzionale, ancora una volta, assume una posizione molto rigorosa verso le Regioni ritenendo infondate le censure mosse alla legge statale perché non sono stati prodotti dati quantitativi

una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016, in federalismi.it, 25/2016; R. BIFULCO, L'onda lunga della sentenza 251/2016, cit.; F. GALLO, op. cit., p. 8 ss.

¹⁹ Cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2016, p. 1541 ss.

²⁰ Corte cost., sent. n. 169/2017, cons. dir. p.to 9.3.1.

²¹ Cons. dir. p.to 9.2.3.

concreti che consentano di apprezzare l'incidenza negativa delle riduzioni delle provviste finanziarie sull'esercizio delle funzioni regionali²². Questa ricostruzione è ben differente dalla posizione assunta, invece, in altre occasioni e, in particolare, verso alcuni interventi del legislatore regionale ritenuti incostituzionali per aver disposto una riduzione eccessiva delle risorse a beneficio delle Province. Infatti, in questi ultimi casi, la Corte non ha guardato alla reale impossibilità da parte delle Province di continuare a svolgere le proprie funzioni perché non ha fatto riferimento in alcun modo all'entità dei mezzi effettivamente necessari per il loro svolgimento²³, limitandosi invece a ritenere irrinunciabile l'ammontare dei finanziamenti in precedenza erogati dalla Regione²⁴.

Bisogna aggiungere un'ulteriore considerazione: demandare alle Regioni il compito di indicare i mezzi con i quali far fronte alle minori risorse date loro implica una violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, secondo quanto esplicitato dall'art. 19 della l. n. 196/2009. Infatti, di regola, sono le leggi che dispongono minori entrate a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche a dover fornire indicazioni sulla copertura finanziaria e non i destinatari della previsione a dover provvedere alla relativa copertura²⁵ in nome di un'autonomia contrabbandata ma non reale²⁶.

La ricostruzione della Corte costituzionale è perciò un controsenso, o meglio rafforza a maggior ragione quanto è stato rilevato poco sopra: è sempre più manifesta l'assenza di un momento di partecipazione delle Regioni per consentire un'efficace composizione delle esigenze di uniformità e di autonomia nel procedimento legislativo statale e non è un caso che l'art. 11, l. cost. n. 3/2001 riconosca un ruolo di un qualche rilievo alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (nella composizione integrata) proprio sui progetti di legge nelle materie dell'art. 119 della Costituzione, oltre che per quelle rientranti nella potestà concorrente.

4. Un'apertura con ancora delle incongruenze

La Corte costituzionale prosegue osservando che per garantire l'effettività dei servizi, ossia la tutela dei diritti costituzionali, occorre la certezza delle disponibilità finanziarie soprattutto quando queste siano riconducibili in un quadro composito di rapporti fra più enti, come è stato ribadito nella sentenza n. 275/2016: in particolare, il diritto alla salute, al pari degli altri, è condizionato dalle risorse finanziarie

²² Cfr. Corte cost., sentt. nn. 239/2015 e 169/2017.

²³ Cfr. G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Il Foro italiano*, 12/2016, I, p. 3723 ss.

²⁴ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 188/2015 e 10/2016.

²⁵ Cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica*, cit.

²⁶ Volendo sintetizzare, la Regione, nelle valutazioni della Corte costituzionale, è vista come l'anello di una catena immaginaria, collocato fra Stato e autonomie locali, con il compito di escogitare soluzioni che soddisfino le decisioni statali senza che gli effetti vengano fatti gravare sull'esercizio delle funzioni degli enti locali.

disponibili²⁷, sebbene non possa comunque essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale. Ecco che, allora, la quantificazione delle risorse in modo funzionale alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente costituisce, anche in quest'ambito, un canone fondamentale e il presupposto del buon andamento dell'amministrazione che deve essere rispettato dal legislatore, come è stato sottolineato nell'atto introduttivo regionale e come la Corte ha già precisato nella sentenza n. 10/2016.

La logica conseguenza è che le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo, afferma la Corte, «non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari, senza che tale scostamento appaia giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte»²⁸.

Ma se questa è la conclusione, allora la Corte doveva osare un po' di più per quanto riguarda l'esito della pronuncia, anche in ragione del fatto che, a monte, vi era un'intesa alla quale Stato e Regioni erano pervenuti attraverso un processo istruttorio basato su alcuni dati condivisi da entrambe le parti e, quindi, da ritenere fondati.

È sì vero che era prevista la possibilità di modifiche in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e delle variazioni del quadro macroeconomico: considerato però che nel corso del tempo vi erano state nuove intese che avevano disposto una riduzione delle risorse statali, si era creata una certa attesa sull'ammontare da ultimo concordato anche in considerazione del fatto che, nel frattempo, l'intervenuto aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza ha imposto un maggior impegno nella erogazione dei servizi.

Di conseguenza, non sono le Regioni a dover provare in sede di contenzioso la necessità che non venga disposta una riduzione nell'apporto finanziario dello Stato, ma è quest'ultimo a dover spiegare, in sede di adozione della decisione legislativa, quali sono le fondate ragioni per richiedere, fermi i presupposti sopra richiamati, un ulteriore sforzo alle Regioni. O meglio, intanto alle Regioni può essere imposto di dimostrare l'inadeguatezza delle risorse loro destinate oppure la carente o errata motivazione adottata dal legislatore statale in quanto quest'ultimo abbia adeguatamente spiegato le ragioni delle proprie scelte.

5. Per concludere: il carattere sussidiario della giustificazione

Si è detto poc'anzi che la Corte, ribadendo che l'esercizio della funzione legislativa non può essere condizionato da accordi né è soggetto al principio di leale collaborazione, apre le porte per il futuro a forme di ulteriore accentramento. Sebbene la mancata intesa in Conferenza Stato/Regioni non costituisca

²⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 203/2016.

²⁸ Cons. dir. p.to 9.2.4.

un impedimento insuperabile dal momento che, in base alla giurisprudenza oramai consolidata, occorre soltanto la previsione di procedure finalizzate a un esito consensuale e dimostrare di aver intrapreso una fattiva cooperazione, l'intervento immediato del legislatore ordinario consente di superare tutta questa fase: tanto è vero che anche la legge di bilancio 2017 (l. n. 232/2016) ha quantificato il concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale *standard* senza alcun coinvolgimento delle Regioni e prevedendo delle riduzioni rispetto a quanto stabilito nell'intesa raggiunta in Conferenza Stato/Regioni nel febbraio 2016. Il Giudice costituzionale si rende conto di tale rischio e, anche per questo motivo, richiede una giustificazione plausibile da parte del legislatore: stando alla lettera della pronuncia, questa richiesta è riferita alle sole ipotesi in cui prima dell'intervento del legislatore vi sia stato un confronto tra Stato e Regioni e il raggiungimento di una qualche soluzione condivisa. Limitare la richiesta di giustificazione soltanto a queste ipotesi non è però un modo per arginare tendenze centripete: anzi, lo Stato viene incoraggiato ancor di più a procedere immediatamente con legge ordinaria, evitando qualsiasi forma di contatto con le Regioni per non dover giustificare, poi, gli eventuali scostamenti.

Inoltre, è possibile osservare come, nella pronuncia in commento, la Corte costituzionale abbia seguito la linea percorsa in altre occasioni (ad esempio nel caso dell'attrazione in sussidiarietà): in assenza di sedi istituzionali di confronto fra Stato e Regioni, vengono imposti dei parametri da dover rispettare e, fra questi, il dover fornire, in questo caso, una giustificazione (anziché una motivazione). La giustificazione è intesa come un mezzo per contemperare e valutare il bilanciamento fra una pluralità di principi costituzionali in gioco: quindi, è considerata uno strumento sussidiario rispetto all'effettiva partecipazione delle autonomie nel processo decisionale, ma anche rispondente alla garanzia di altri principi costituzionali, posto che la valorizzazione della democrazia rappresentativa richiede che venga «assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese»²⁹, come la stessa Corte costituzionale, ancorché in altro contesto, ha avuto modo di precisare.

La “supremazia normativa” statale in tema di coordinamento della finanza pubblica non può determinare l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per salvaguardare l'autonomia ed evitare ingiustificate compressioni di questa. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali sono ancora incomplete e caratterizzate da opacità e autoreferenzialità: costituiscono cioè un'inadeguata traduzione del modello costituzionale. In particolare, il fatto che lo Stato non sia ritenuto gravato dall'obbligo di dar conto delle proprie scelte producendo opportune informazioni anche finanziarie pregiudica lo stesso contraddittorio finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali, la

²⁹ Corte cost., sent. n. 184/2016, cons. dir. p.to 3.

corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo e la sostenibilità degli interventi pubblici³⁰.

L'art. 1 della legge n. 42 del 2009 declina l'autonomia degli enti territoriali come finalizzata a garantire «i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti». La chiarezza e la trasparenza dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni sono un corredo indefettibile affinché il carattere di enti esponenziali si espliciti con connotati concreti. Ciò è vero a maggior ragione per il fatto che la crisi finanziaria ha determinato un processo di ricentralizzazione di funzioni e risorse che, anche in un periodo di piena emergenza, esige il massimo di trasparenza vista l'alterazione dei principi fondamentali e la compressione dello Stato sociale.

Un'ultima considerazione: la Corte non riconosce un obbligo di motivazione in capo al legislatore statale, si limita a dire – con una formula fra il monito e l'auspicio³¹ – che lo scostamento deciso dal legislatore deve apparire «giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte».

La giustificazione è un qualcosa di diverso dalla motivazione perché è costituita dall'*occasio*, cioè dai presupposti in fatto e in diritto che hanno originato una decisione, che da soli non valgono, però, a spiegare le ragioni della scelta compiuta.

In questa maniera, la Corte costituzionale lascia ampi margini d'intervento al legislatore statale poiché la difficoltà non sta nell'indicare i presupposti di una decisione ma nel fare in modo che questa sia coerente, ossia nel far sì che la relazione fra presupposti e obiettivi perseguiti sia ragionevole (e proporzionata).

Al contempo, però, la Corte lascia anche a se stessa un significativo margine di apprezzamento nel sindacare l'intervento legislativo, ma soprattutto ampi spazi per cercare di “salvarlo”.

³⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 188/2016: sebbene in questa pronuncia venga fatto riferimento al sistema tributario di una Regione a statuto speciale, alcune delle valutazioni espresse hanno una valenza di carattere generale.

³¹ La Corte, fra l'altro, usa il condizionale nel dire che le determinazioni sul fabbisogno «non dovrebbero» discostarsi in modo significativo dall'esito del confronto tra Stato e Regioni.