



N. 7 - giugno 2018

## Il contributo alla finanza pubblica di regioni e province autonome alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 2018

### La sentenza in sintesi

La Corte costituzionale con la sent. n. 103 del 2018 (relatore Nicolò Zanon) si è pronunciata su alcune disposizioni della legge di bilancio 2017 (legge n.232 del 2016) relative al contributo alla finanza pubblica imposto alle regioni ordinarie e alle autonomie speciali.

I capisaldi della decisione della Corte possono essere così sintetizzati:

- 1) in linea con la pregressa giurisprudenza, le disposizioni che impongono contributi a carico della finanza regionale sono legittime se presentano il carattere della temporaneità;
- 2) tale carattere viene meno qualora "attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste" si giunge fino al caso in cui "venga raddoppiata" la durata dell'iniziale vigenza della misura;
- 3) le regioni a statuto speciale e le province autonome, in quanto sono tenute a concorrere alle manovre di finanza pubblica, non possono sottrarsi agli accordi bilaterali con lo Stato diretti a definire la quota di contribuzione e le modalità del concorso.

### Il contesto in cui si inserisce la sentenza:

#### a) Il dovere delle regioni di contribuire alla finanza pubblica e i principali tagli dei finanziamenti statali

Le regioni sono chiamate a contribuire al risanamento dei conti pubblici e tale obbligo può es-

sere imposto dallo Stato in ragione della competenza di quest'ultimo in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ciò ai sensi dell'art.117, terzo comma, della Costituzione, che annovera tale competenza legislativa fra quelle a carattere concorrente, e dell'art. 119, primo comma, secondo cui le autonomie territoriali "concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"<sup>1</sup>.

A seguito delle difficoltà finanziarie acuite dalla crisi economica iniziata nel 2009, è risultato centrale nei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali il tema del contributo delle seconde<sup>2</sup> alla finanza pubblica, che ha preso forma in termini di significative riduzioni dei trasferimenti statali<sup>3,4</sup>, secondo importi da quantificarsi, in ge-

<sup>1</sup> Fra le altre disposizioni costituzionali, rileva altresì l'art. 97, primo comma, sulla base del quale "pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

<sup>2</sup> Il contributo richiesto agli enti territoriali è peraltro assai più risalente e per molti anni la principale misura era costituita dal rispetto delle regole del cosiddetto patto di stabilità interno, introdotto a partire dal 1999.

<sup>3</sup> I principali provvedimenti legislativi sono i seguenti:

- art.14, comma 2, DL n.78 del 2010;
- art. 16, comma 2, DL n.95 del 2012;
- art.1, commi 522-525, L n.147 del 2013;
- art. 46, comma 6, DL n.66 del 2014;
- art.1, commi 680 e 682, L n.208 del 2015.

<sup>4</sup> Fra le principali modalità con cui viene chiesto alle autonomie territoriali di concorrere alla finanza pubblica vi sono altresì le misure destinate alla revisione e alla riduzione della spesa degli enti, che non vengono tuttavia in rilievo

nere, in sede di definizione della manovra economica.

### b) La necessaria temporaneità dei tagli

La finanza delle regioni, delle province autonome e degli enti locali è parte della finanza pubblica allargata<sup>5</sup> e pertanto, il legislatore statale può legittimamente imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario al fine di salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in vista del perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari<sup>6</sup>.

Occorre tuttavia che le misure disposte dal legislatore nazionale impongano il contenimento dell'entità complessiva del disavanzo di parte corrente o anche una riduzione complessiva della spesa corrente e che il contenimento sia transitorio.

Con riguardo ad es. alla misura di cui all'art.16, comma 2, del DL n.95 del 2012, la Corte ha censurato il mancato rispetto della condizione di temporaneità della stessa, per la mancata previsione di un termine finale (cfr. sent. n. 79 del 2014).

Anche nei casi in cui è previsto un termine finale di vigenza delle disposizioni, occorre evitare la ripetuta estensione dello stesso. La Corte, nella sent. n.154 del 2017 - pur dichiarando allora l'innammissibilità e l'infondatezza delle censure avanzate dai ricorrenti in sede di vaglio delle disposizioni di cui all'art.1, commi 680, 681 e 682 - aveva già ritenuto necessario "rinnovare l'invito al legislatore ad evitare iniziative le qua-

---

nella sentenza in commento. Tali misure sono ritenute legittime dalla Corte qualora rechino una disciplina di principio (non essendo ammissibili norme di carattere puntuale); siano finalizzate a ragioni di coordinamento finanziario; siano connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; siano ispirate a canoni di ragionevolezza e proporzionalità della limitazione all'autonomia rispetto alla finalità perseguita; siano connotate dal carattere di transitorietà (cfr. *ex multis* sent. n.205 del 2016, n. 417 del 2015, n.22 e n. 44 del 2014).

<sup>5</sup> *Ex multis*, sent. n.79 del 2014, n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004.

<sup>6</sup> *Ex multis*, sent. n.79 del 2014, n. 237 del 2009; n. 52 del 2010 e n. 139 del 2009.

li, anziché ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese, si limitino ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime".

### c) Il dovere di contribuire alla finanza pubblica riguarda anche le autonomie speciali

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha individuato i principi e i limiti entro cui lo Stato può chiedere alle regioni a statuto speciale e alle province autonome un contributo alla finanza pubblica:

- i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio pattizio, tramite accordo;
- il principio dell'accordo "non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo" (sent. n.19 del 2015<sup>7</sup>) e va declinato nella forma della leale collaborazione;
- un'eventuale determinazione unilaterale da parte dello Stato "deve essere concepita come rimedio ultimo per assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio e deve sempre avere una valenza provvisoria in relazione all'auspicato raggiungimento dell'intesa in tempi utili alle future manovre" (sent. n.19 del 2015)<sup>8</sup>;
- i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza

---

<sup>7</sup> Sul concetto di concerto fra le parti come vincolo di metodo, viene richiamata la sent. n.379 del 1992 (relativa ad un conflitto di attribuzione attivato dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Ministro di grazia e giustizia e del Presidente del Consiglio dei ministri). In quell'occasione la Corte identificò il concerto come "vincolo che obbliga le parti a una leale cooperazione, finalizzata alla ricerca della maggiore convergenza possibile attraverso una discussione effettiva e costruttiva", che impone alle parti di non "tenere comportamenti ostruzionistici e sleali, né usare espedienti dilatori o pretestuosi".

<sup>8</sup> Cfr. *ex plurimis* altresì sent. n.77 e n.154 del 2017. Nella seconda delle due sentenze citate si afferma che il meccanismo pattizio "può essere derogato dal legislatore ordinario, fino a che gli statuti o le norme di attuazione lo consentono".

pubblica si applicano anche alle autonomie speciali "in quanto necessari per «preservare l'equilibrio economico - finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) (sent. n. 175 del 2014)<sup>9</sup>»";

- le disposizioni statali che fissano limiti alla spesa degli enti territoriali "possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione [...] che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente";
- le autonomie differenziate vantano una situazione paritaria rispetto alle richieste di contribuire agli equilibri della finanza pubblica, fermo restando che è legittima la disposizione secondo cui (solo) con riferimento alle province autonome e alla regione Trentino-Alto Adige si impone il rispetto dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 15 ottobre 2014. Ciò in considerazione della presenza, in tale accordo, a differenza di quelli stipulati con altre autonomie speciali, di una clausola che circoscrive i casi in cui lo Stato può modificare i contributi in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto posti a carico della regione e delle province autonome.

## La sent. n.103 del 2018:

### a) I ricorrenti

- province autonome di Trento e Bolzano;
- regioni a statuto speciale: Valle d'Aosta; Sardegna; Friuli Venezia-Giulia; Sicilia;
- regioni ordinarie: Veneto; Lombardia.

<sup>9</sup> La specialità non implica peraltro "potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale [...], dei quali doveri il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari, anche in ragione della responsabilità che incombe su tutti i cittadini" (sent. n.154 del 2017).

### b) Le disposizioni oggetto dei ricorsi

I ricorrenti hanno presentato autonomi ricorsi, i cui contenuti sono solo in parte sovrapponibili. Nel complesso, le disposizioni della legge n.232 del 2016 censurate nei ricorsi sono le seguenti:

- 1) art. 1, comma 392, che: a) ridetermina il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a carico dello Stato, per gli anni 2017 e 2018, previsto dall'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 11 febbraio 2016. Esso è pari a 113.000 milioni di euro per il 2017, 114.000 milioni per il 2018 e 115.000 milioni per il 2019; b) dispone che le regioni a statuto speciale e le province autonome sono tenute ad assicurare gli effetti finanziari nell'ambito di singoli accordi con lo Stato, che avrebbero dovuto essere siglati entro il 31 gennaio 2017; c) opera una esplicita salvaguardia nei confronti dell'accordo sottoscritto il 15 ottobre 2014 tra il Governo, la regione autonoma Trentino-Alto Adige e le province autonome;
- 2) art. 1, comma 394, ai sensi del quale, con i medesimi accordi (di cui al comma 392): a) le regioni a statuto speciale assicurano il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016; b) decorso il termine del 31 gennaio 2017, «all'esito degli accordi sottoscritti», il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, attua con proprio decreto quanto previsto nella citata intesa, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario;
- 3) art. 1, comma 527, che estende al 2020 i contributi alla finanza pubblica già previsti per le regioni a statuto ordinario dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66 del 2014;
- 4) art. 1, comma 528, che: a) estende al 2020 il contributo alla riduzione del debito pubblico già previsto dall'art. 1, comma 680, della legge di stabilità 2016 (la n. 208 del 2015); b) integra(-va)<sup>10</sup> la disciplina ivi recata relativa alle modalità dell'intervento sostitutivo statale con

<sup>10</sup>Tale ultima disposizione integrativa è stata abrogata, successivamente alla presentazione dei ricorsi, dall'art.28 del D.L. n.50 del 2017.

la previsione della «possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate».

### **c) Argomentazioni dei ricorrenti**

Le principali censure dei ricorrenti sono così argomentate:

- Veneto: il comma 527 impone la terza proroga consecutiva di contributi alla finanza pubblica previsti nella manovra per il 2014, in origine circoscritti ad un arco triennale, ledendo così il principio di transitorietà della misura;

- province autonome di Trento e Bolzano<sup>11</sup>, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia: i commi 392 e 394 impongono una riduzione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale sebbene tale fabbisogno sia coperto esclusivamente con risorse proprie, senza quindi alcun onere a carico del bilancio dello Stato con lesione delle disposizioni statutarie, di quelle attuative dello statuto e degli articoli 117 e 119 della Costituzione;

- province autonome di Trento e Bolzano, Valle d'Aosta, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia: i commi 392 e 394 consentono tagli unilaterali da parte dello Stato, qualora non si raggiunga un accordo entro il termine di un mese che viene peraltro ritenuto eccessivamente breve. L'attuazione delle disposizioni statutarie richiede invece il rispetto del principio consensualistico, che è alla base delle disposizioni di attuazione degli statuti e degli accordi per i rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali;

- Sardegna e Friuli-Venezia Giulia: il comma 392, quarto periodo, opera una disparità di trattamento prevedendo che la clausola di salvaguardia riguardi solo l'accordo con la regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome e non ricomprenda anche gli accordi con le altre regioni a statuto speciale;

- Veneto e Sardegna: il comma 392 determina una riduzione di risorse senza limiti temporali,

mentre le norme con cui lo Stato chiede alle regioni di contribuire agli equilibri di bilancio devono avere un carattere transitorio;

- Veneto: il comma 392 impone una riduzione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard da parte dello Stato rispetto a quanto previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016, senza un coinvolgimento delle regioni (in violazione, fra l'altro, del principio di leale collaborazione);

- Veneto: il comma 392 riduce il livello di finanziamento del fondo sanitario a fronte di un aumento delle prestazioni da erogare per via della definizione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (con il rischio di creare un pregiudizio al godimento del diritto alla salute);

- Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Lombardia: il comma 528 estende di un'ulteriore annualità la vigenza dei tagli imposti con l'art.1, comma 680, della L. n.208 del 2015, in violazione del principio di transitorietà.

### **La decisione della Corte**

La Corte:

i) giudica fondato il ricorso con riferimento alla sola questione di legittimità del comma 527;

ii) respinge invece le altre censure.

i) Quanto al comma 527, la Corte giudica incostituzionale l'ulteriore proroga della vigenza dei contributi alla finanza pubblica a carico dalle regioni a statuto ordinario (di cui all'art.46, comma 6, del D.L. n.66 del 2014, limitatamente al riferimento al primo periodo dell'art.46, comma 6) in quanto lesive dell'art.117, terzo comma, e art.119, per l'inosservanza del canone di transitorietà. Il Giudice delle leggi richiama la pregressa giurisprudenza (sent. n.141 del 2016 e n.154 del 2017)<sup>12</sup>. La sentenza in commento censura la

<sup>11</sup> Le impugnative delle province autonome hanno natura cautelativa, in quanto avanzate nell'ipotesi in cui le disposizioni oggetto dei rispettivi ricorsi venissero interpretate nel senso di determinare contributi alla finanza pubblica da parte delle stesse aggiuntive rispetto all'accordo sottoscritto il 15 ottobre 2014, nonostante il comma 392, quarto periodo, operi un'esplicita salvaguardia di quell'accordo.

<sup>12</sup> In quelle occasioni la Corte aveva dichiarato infondate le censure nei confronti di disposizioni che avevano prorogato ciascuna per un anno la durata del contributo imposto dal primo periodo dell'art.46, comma 6, DL n.66 del 2014. L'infondatezza allora era stata dichiarata riconoscendo in entrambi i casi una valenza transitoria degli interventi, che ora, con l'ennesima proroga, la Corte ritiene che venga meno.



terza proroga consecutiva del contributo alla finanza pubblica, pari a 750 milioni di euro, che non consente di definire come temporanei i contributi richiesti alle regioni ordinarie. Si tratta di una proroga che ha esteso la vigenza del taglio di 750 milioni di euro annui dall'iniziale triennio 2015-2017, raddoppiandola (il periodo di riferimento è al periodo 2015-2020).

Non rileva ad avviso della Corte la durata temporale del contributo, con cui lo Stato ben potrebbe "programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata". Ciò che determina l'incostituzionalità è il venir meno del carattere di temporaneità che deve contraddistinguere gli interventi "al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017)".

La Corte introduce nello specifico un criterio discriminante per valutare il carattere transitorio o meno della misura, innovando rispetto alla pregressa giurisprudenza, consistente nell'eventuale raddoppio della durata del sacrificio imposto<sup>13</sup>.

Proprio dall'applicazione di tale criterio deriva che la proroga dei contributi a carico delle regioni riferiti al terzo periodo<sup>14</sup> del comma 6

dell'art.46 (che determinano un aumento della durata di due anni rispetto all'originario periodo di quattro, quindi non un raddoppio della durata complessiva) risulta legittima.

ii) Nell'ambito delle argomentazioni cui fa ricorso la Corte per rigettare le altre censure, di cui si dà conto in modo succinto a seguire, vengono enucleati i principali ambiti e limiti entro cui lo Stato può chiamare le regioni, sia quelle a statuto ordinario, sia quelle a statuto speciale, a contribuire alla finanza pubblica.

- La Corte ribadisce, in continuità con la pregressa giurisprudenza costituzionale, che i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali "in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

- I rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato), ferma restando la legittimità di una disposizione statale (come quelle di cui al comma 392) con cui lo Stato fissa l'importo complessivo del concorso al risanamento della finanza pubblica. Secondo la Corte "alle intese bilaterali – salvi altri vincoli di matrice pattizia (che, allo stato, riguardano solo la posizione delle autonomie della Regione Trentino-Alto Adige) – è rimessa esclusivamente la definizione del quantum gravante su ciascuna autonomia speciale e delle modalità di contribuzione".

- I commi 392 e 394 non impongono alle autonomie speciali, a differenza di quanto da queste ultime paventato nei ricorsi, alcun concorso alla riduzione del fabbisogno sanitario nazionale: l'obbligo è di assicurare determinati effetti finanziari, non certo di dare attuazione all'intesa dell'11 febbraio 2016 (che ha individuato il fondo sanitario nazionale come ambito in cui le regioni a statuto ordinario

<sup>13</sup> Invero la disposizione originariamente recata nel decreto-legge n.66 del 2014, convertito dalla legge n.89 del 2014, stabiliva che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano fossero tenute ad assicurare un contributo alla finanza pubblica per un quadriennio, con importi così ripartiti: 500 milioni di euro per l'anno 2014 e 750 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017. Va peraltro osservato che, qualora anche nel primo anno l'importo fosse stato di 750 milioni, l'arco temporale originario del taglio (di 750 milioni annui) sarebbe stato il quadriennio 2014-2017 e le successive proroghe sino al 2020 dello stesso non ne avrebbero determinato il raddoppio della durata: conseguentemente, la disposizione recante la terza proroga avrebbe resistito alle censure di costituzionalità.

<sup>14</sup> Il riferimento al terzo periodo va inteso al secondo periodo a seguito della soppressione del secondo periodo originario operata dall'art.24, comma 2, lettera a), del D.L. n.50 del 2017.

avrebbero assicurato il loro contributo al risanamento). Cade così la censura avanzata dalle autonomie speciali circa l'obbligo di concorrere al finanziamento della spesa sanitaria, alla quale lo Stato non concorre<sup>15</sup>, di spettanza delle medesime autonomie (con la sola eccezione della regione siciliana). In ogni caso le disposizioni statali non possono infatti individuare l'ambito di incidenza del contributo alla finanza pubblica.

- La Corte respinge le censure delle autonomie speciali relative alla presunta violazione del principio pattizio, poiché la mancata sottoscrizione degli accordi bilaterali non determina alcun effetto finanziario per queste ultime<sup>16</sup>.
- Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle autonomie speciali relative ai commi 392 e 394, in quanto la quantificazione del contributo spettante a ciascuna autonomia e le modalità di contribuzione devono essere demandate a specifici accordi con lo Stato, la Corte afferma che "il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni impugnate" "non appare rispondente al (...) principio di leale collaborazione"<sup>17</sup>.

- Sul punto la Corte si spinge sino suggerire la possibilità, "per il solo caso di uno stallo nelle trattative", di un'eventuale determinazione unilaterale da parte dello Stato "sia pure con il carattere di provvisorietà" del riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo complessivo loro imposto.
- Respinge la censura di violazione del principio di eguaglianza da parte del comma 392, quarto periodo, che reca una clausola di garanzia riferita all'accordo con le province autonome<sup>18</sup>, e non anche alle intese con le altre autonomie speciali, considerato il diverso contenuto dell'accordo stesso<sup>19</sup>. L'imposizione di ulteriori contributi (rispetto a quelli precedentemente pattuiti con le regioni a statuto speciale) è pertanto legittima, ferma restando l'esigenza del rispetto del principio pattizio<sup>20</sup>.
- Giudica infondata la questione di legittimità sollevata sul comma 528 poiché "estende il contributo per una sola annualità e per la prima volta"<sup>21</sup>, senza che si possa prefigurare una violazione del canone della temporaneità della misura.
- Altrettanto infondata è la censura circa l'insostenibilità dei tagli al finanziamento sanitario che determinerebbero una presunta impossibilità di garantire i LEA, atteso che i ricorrenti non hanno fornito prova di tale affermazione.

<sup>15</sup> La Corte richiama in proposito la sent. n.125 del 2015 (che a sua volta citava la sent.341 del 2009) secondo cui "lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, (...) neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario".

<sup>16</sup> L'intesa dell'11 febbraio 2016, con cui era stata data attuazione all'art.1, comma 680, della legge n.208 del 2015 e con cui era stato rideterminato il fabbisogno del servizio sanitario nazionale per le regioni a statuto ordinario, contempla infatti una clausola di salvaguardia secondo cui queste ultime sono tenute a far fronte a un'ulteriore riduzione del finanziamento sanitario in assenza di definizione degli accordi bilaterali con cui le autonomie territoriali assicurano il proprio contributo alla finanza pubblica.

<sup>17</sup> Dopo aver richiamato la sent. n.19 del 2015 (v. *supra*), il Giudice delle leggi afferma che "la garanzia del metodo dell'accordo" "non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (...) con l'ingiusto risultato di accollare" alle regioni a statuto ordinario "l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore nazionale".

<sup>18</sup> In virtù della quale, come sottolinea la Corte, a queste ultime non possono essere chiesti ulteriori contributi alla finanza pubblica rispetto a quelli previsti nell'accordo del 15 ottobre 2015 (salvo quanto disposto dallo stesso accordo). Proprio per tale ragione, dichiara non fondati i ricorsi (come già segnalato formulati in via cautelativa) delle medesime province autonome in quanto basati sull'erroneo presupposto interpretativo di una applicazione nei loro confronti delle norme censurate.

<sup>19</sup> Solo l'accordo con le province autonome esclude, esplicitamente, la possibilità di introdurre modifiche peggiorative, salvo il caso in cui si verificano "eccezionali esigenze di finanza pubblica" e per importi predeterminati già nell'accordo stesso (v. *supra*, sent. n.154 del 2017).

<sup>20</sup>Secondo la Corte va esclusa "la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali".

<sup>21</sup> La Corte richiama in proposito la sent. n. 141 del 2016 che aveva dichiarato infondata analoga censura riferita alla prima estensione per un anno della vigenza del contributo di cui all'art.46, comma 6, primo periodo, del D.L. n.66 del 2014.

- Non ritiene censurabile la determinazione unilaterale dello Stato - senza il coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni - relativa alla rideterminazione, operata dal comma 392, del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard<sup>22</sup>. Nell'occasione, aggiunge che siffatta determinazione è legittima nella misura in cui il taglio non giunge a compromettere la garanzia del nucleo essenziale del diritto alla salute, ciò che accadrebbe nel caso in cui "le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo" si discostassero "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".

scrizione di accordi bilaterali per la definizione del *quantum* e della modalità con cui le stesse sono chiamate a contribuire alla finanza pubblica. Si tratta di un'affermazione che trova le proprie radici nel principio, più volte evocato dalla giurisprudenza, secondo cui il metodo dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo. In presenza di uno stallo nelle trattative la Corte lascia ora intravedere spazi per un'eventuale determinazione unilaterale da parte dello Stato "sia pure con il carattere di provvisoriarietà" con cui procedere al riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo complessivo loro imposto. Le autonomie speciali sono così messe in guardia circa i rischi di eventuali atteggiamenti dilatori.

### **Conclusioni: tra la continuità con la pregressa giurisprudenza ed elementi di novità**

*a cura di Luigi Fucito*

La sentenza in commento offre rilevanti spunti per una preziosa sistematizzazione della pregressa giurisprudenza in materia di relazioni finanziarie fra lo Stato e le regioni (e province autonome). Nel richiamare il principio più volte evocato della necessaria temporaneità dell'intervento statale, la Corte per la prima volta si spinge fino a dichiarare illegittima l'ennesima estensione temporale di una misura finanziaria. Tale censura è argomentata dichiarando che un intervento legislativo che opera il raddoppio della durata di contributi alla finanza pubblica non può essere compatibile con il carattere di transitorietà della misura finanziaria.

Fra i molteplici spunti ricavabili dalla sentenza, spicca altresì l'affermazione secondo cui le autonomie speciali non possono sottrarsi alla sotto-

---

<sup>22</sup> Invero essenzialmente la quantificazione del contributo per il 2019, non previsto nella citata intesa. A tale ultimo proposito, la Corte richiama la sent. n.192 del 2017 in cui si fa presente che il principio legislativo contenuto all'art.26, comma 1, del d.lgs. n.68 del 2011 (che prevede che il fabbisogno sanitario sia determinato tramite intesa) "non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere". Il presupposto è che "il principio di leale collaborazione" non si impone "nel procedimento legislativo parlamentare". L'incremento del taglio delle risorse per gli anni 2017 e 2018 era già previsto nell'intesa dell'11 febbraio 2016 nel caso di mancata contribuzione da parte delle autonomie speciali. L'unilateralità dell'intervento statale riguarda

**L'ultima nota breve:**

[Misure urgenti su Alitalia -  
Conversione in legge del decre-  
to-legge n. 38 del 2018 \(A.S. n.  
297\)](#)

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità  
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagi-  
na:

<http://www.senato.it> – leggi e  
documenti – dossier di documen-  
tazione. Servizio studi – note  
brevi

[www.senato.it](http://www.senato.it)