

Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni (*)

Michela Passalacqua

Abstract

Il contributo si propone di esaminare il Patto di convergenza, introdotto dall'articolo 18 della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, allo scopo di assicurare la progressiva convergenza, tra i vari livelli di governo, dei costi sostenuti per l'esercizio delle funzioni, i quali dovranno progressivamente divenire più efficienti possibili – e dunque minimi – rispetto al raggiungimento dello scopo (efficacia) di soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni. Data una prima definizione della nozione di convergenza, anche in comparazione con la convergenza europea, ci si sofferma ad analizzare rapporti e condizionamenti che possono intercorrere tra la determinazione dei costi minimi, sottesi all'erogazione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., anche alla luce dei primi decreti attuativi della riforma. La seconda parte del lavoro è, invece, dedicata alla valutazione critica del ruolo svolto dal Patto di convergenza nell'ambito del c.d. coordinamento dinamico della finanza pubblica, attinente alle procedure che consentono il funzionamento della leale collaborazione tra apparato centrale e autonomie territoriali.

1. Convergenza di costi, fabbisogni e obiettivi di servizio nella legge delega in materia di federalismo fiscale

Com'è noto, la legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione¹ ha introdotto, all'art. 18, il c.d. Patto di convergenza, quale

(*) Relazione, aggiornata e ampliata, al convegno "Il coordinamento dinamico della finanza pubblica", Università degli Studi di Cagliari, 15-16 ottobre 2010. Si ringrazia la prof.ssa Rita Perez per i preziosi consigli espressi alla prima versione del presente lavoro.

(1) Legge 5 maggio 2009, n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in

istituto nuovo che si affaccia nell'organizzazione dei rapporti tra Stato ed autonomie locali.

Il primo interrogativo da porsi nell'esaminare la novella normativa, per il profilo che qui ci occupa, coincide col chiarire che cosa si debba intendere per convergenza.

Direi che la si possa tradurre, approssimativamente, in un progressivo processo di livellamento reciproco, il quale deve, dunque, coinvolgere almeno due elementi che si prestino a tale mutuo accostamento. Punto saliente è poi rinvenire l'oggetto di simile graduale uniformazione.

A quest'ultimo proposito soccorre il dato normativo; infatti, il Patto di convergenza, secondo l'art. 18 della legge delega, contempla una parte, riguardante costi e fabbisogni standard, il cui contenuto è prettamente economico; seppure, per altra parte, ammettendo che la convergenza si estenda ai livelli dei servizi, pur avendo, anche per tale aspetto, effetti economici, non si esaurisce in essi².

La legge sancisce, dunque, per un verso, che detto crescente e continuativo avvicinamento, ovvero normalizzazione ad un dato medio, riguardi una misura, una cifra standard, nella specie un dato prettamente economico, in partenza diversificato per i vari livelli di governo³, rappresentato dai costi sostenuti dalle regioni per assicurare i

attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", nota anche come legge delega Calderoli dal nome del ministro proponente.

(2) A parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, il Patto ed il percorso di convergenza degli obiettivi di servizio "dovranno consentire, in prospettiva, attraverso la previsione di appositi stanziamenti ad opera delle leggi annuali di stabilità, di elevare la quantità e la qualità dell'offerta delle prestazioni nei territori attualmente meno dotati e nei settori sotto *standard* per poter raggiungere i livelli essenziali delle prestazioni" (COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*. (Doc. XXVII, n. 22), 29 luglio 2010).

(3) Sottolinea che in certe realtà l'esercizio di talune funzioni, per quanto effettuato in modo efficiente, ha un costo più elevato. A. BRANCASI, *La perequazione dei bisogni tra determinazione del costo delle funzioni, da un lato, e risorse aggiuntive ed interventi speciali, dall'altro*, in *Giur. cost.*, 6, 2006, p. 4571.

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui alla lett. *m*) dell'art. 117, comma 2, Cost., nonché dai fabbisogni finanziari necessari agli enti locali per garantire l'esplicazione delle funzioni fondamentali di cui alla successiva lett. *p*) del già citato art. 117, ed i livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate, laddove i costi sostenuti dalle regioni ed i fabbisogni degli enti locali devono progressivamente divenire più efficienti possibili – e dunque minimi – rispetto al raggiungimento dello scopo (efficacia) di soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni⁴.

Per altro verso e per converso, la convergenza concerne, invece, la progressiva uniformazione degli obiettivi dei servizi ai livelli essenziali delle prestazioni e all'assicurazione dello svolgimento delle funzioni fondamentali.

Da segnalare fin d'ora che l'adozione di obiettivi di convergenza, riguardanti i diversi livelli di governo, rappresenta, di per sé, una forma di coordinamento *in nuce*, a cui, nel modello proposto dalla legge delega 42/2009, è demandato dal legislatore un ruolo di non scarsa importanza per la realizzazione della riforma in senso federalista dello Stato.

Il quadro descritto presuppone l'intervento normativo statale, peraltro già delineato dal legislatore delegante come orientato a dettare le norme di principio per assicurare la convergenza di costi, fabbisogni e obiettivi di servizio, ed è espressamente giustificato dalla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica; mentre il fondamento del potere normativo centrale, in relazione all'assicurazione dei livelli dei servizi, è da ascrivere alle già citate lett. *m*) e *p*) dell'art. 117, che in tema riconoscono allo Stato competenza esclusiva.

(4) Cfr. art. 2, comma 2, lett. *f*), legge 42/2009, nonché il procedimento di cui all'art. 5 del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (ovvero il terzo decreto attuativo della legge delega Calderoli), per la determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province; si veda inoltre il procedimento per la determinazione dei costi e fabbisogni sanitari standard di Regioni e Province autonome delineato dall'art. 27 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (quinto decreto attuativo *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*).

In merito, va ricordato che i LEP indicano i livelli quantitativi e qualitativi⁵ delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi, in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale⁶ (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), assicurando che le autonomie abbiano la disponibilità delle risorse necessarie al perseguimento di tali standard (art. 119 Cost.).

In realtà, molto si è interrogata la dottrina se per livelli essenziali debbano intendersi i contenuti incompressibili dei diritti dei cittadini⁷, o non piuttosto le soglie minime di prestazione erogabili in base alle

(5) In tal senso sembra deporre la stessa Corte costituzionale (28 gennaio 2005, n. 50, in *Giur. cost.*, 2005, p. 1; da ultimo: ID., 26 marzo 2010, n. 121, in *Redazione Giuffrè*, 2010), oltre alla giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 2004, n. 398, in *Ragiusan*, 243/4, 2004, p. 246; TAR Lazio, Roma, sez. II, 9 giugno 2005, n. 4695, in *Foro amm.-Tar*, 2005, p. 2031; ID., sez. III-ter, 10 luglio 2002, n. 6252, *ivi*, 2002, p. 2525.

(6) In particolare, il Consiglio di Stato (Atti norm., 19 aprile 2004, n. 6849, in *Foro amm.-CdS*, 2004, p. 1243) ha parlato di “prestazioni di cittadinanza”, trattandosi di prestazioni sociali e civili da riconoscere in modo uguale a tutti gli appartenenti alla comunità nazionale su tutto il territorio, a prescindere dalla regione di residenza.

(7) In questo senso C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, comma 2, lett. m, Cost)*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 87 ss.; E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6, 2001, pp. 1103, 1106 ss., ma si veda in particolare p. 1109 ss., dove l'Autore, nel contrapporre i livelli minimi ai livelli essenziali contemplati in Costituzione, precisa che i primi implicano un parametro riferito quasi esclusivamente alla dimensione finanziaria (“sono minimi i livelli che il sistema pubblico riesce a garantire a fronte di una dotazione vincolata di risorse, a prescindere dai principi ispiratori dello stesso sistema di erogazione”); mentre l'essenzialità si riferisce alla situazione di bisogno del fruitore del servizio, dove “i livelli delle prestazioni sembrano dovere raggiungere un grado che si considera soddisfacente non più in relazione ai vincoli economico-finanziari, bensì in relazione a obiettivi di benessere e di equità che vanno oltre il piano strettamente finanziario”; ID., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'uguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo quinto della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 30 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lettera m, della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 345 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003, p. 1068 ss.; E.A. FERIOI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e uguaglianza*, in *Le Regioni*, 2-3, 2006, p. 564; A. MORRONE, *Costituzione finanziaria e livelli essenziali delle prestazioni*,

risorse finanziarie disponibili⁸, sposandosi poi, in massima parte, la prima soluzione, peraltro in sintonia con la stessa terminologia rinvenibile in Costituzione⁹.

Il legislatore statale è così chiamato a definire il livello delle prestazioni, che per la loro “essenzialità” rispetto ai bisogni da soddisfare devono essere assicurate in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, evitando disparità di trattamento in contrasto con lo stesso art. 3 della Costituzione, laddove l’essenzialità diviene “strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale”¹⁰.

in AA.Vv., *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 171 ss. Per più recenti ricostruzioni del dibattito si rimanda a G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell’evoluzione interpretativa*, Padova, Cedam, 2007; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 33 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 5, 2008, p. 604 ss.; G. DELLEDONNE, *Federalismo, livelli essenziali, diritti*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Welfare, diritti, cittadinanze. Percorsi di cultura sociale per gli operatori del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 251 ss.

(8) Rinviene nei livelli essenziali il frutto di una scelta politica chiamata ad individuare le prestazioni a carico degli apparati pubblici che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale e a quantificare le risorse finanziarie corrispondenti. R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 368 ss., il quale, in definitiva, ascrive alla scarsità delle risorse finanziarie disponibili l’esigenza di selezionare gli obiettivi, ossia il livello delle prestazioni che non possono non essere assicurate in tutta la nazione (laddove livelli più elevati di prestazioni sono condizionati ad improbabili maggiori risorse finanziarie rastrellate a livello locale); parimenti ritiene che prestazioni e risorse si condizionino a vicenda “perché la decisione sulle prestazioni da garantire e la decisione sulle risorse da allocare vengono prese contestualmente” L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 713 ss., p. 735; ancora, sulla necessità di valutare l’essenzialità in relazione alla compatibilità finanziaria P. GIARDA, *Sull’incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?*, in A. FOSSATI (a cura di), *La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 85-105.

(9) Sulla successione dei progetti di riforma costituzionale in materia, e sull’evolversi dei lavori parlamentari che condussero all’introduzione, nel testo dell’art. 117, dei livelli “essenziali”, in luogo dei livelli “minimi” o “garantiti” delle prestazioni, si rinvia a C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, cit., con particolare riferimento alle note 34 e 35.

(10) E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, cit., p. 1103.

In definitiva, la soluzione prevalsa traduce i “livelli essenziali” in soglie di prestazioni sufficienti a garantire la tutela dei sottesi diritti sociali o civili, sebbene ciò non voglia rappresentare una riduzione ai minimi termini della prestazione garantita, bensì l’assicurazione dell’attività indispensabile all’effettivo soddisfacimento delle esigenze fondamentali degli utenti. Tant’è che, secondo la stessa Corte costituzionale¹¹, le prestazioni garantite divengono contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Ma allora, se il limite delle risorse finanziarie non potrà mai andare a comprimere il suddetto nucleo essenziale dei diritti, prioritaria dovrebbe essere la determinazione degli obiettivi di servizio, assunti nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali implicanti tali prestazioni, per poi parametrare ad essi i costi ed i fabbisogni standard. In una seconda fase, gli obiettivi corredati dai costi standard dovrebbero convergere, in modo da consentire, anche per tale aspetto, una convergenza dei relativi costi¹².

In verità, il legislatore delegante ha previsto una norma transitoria¹³ in forza della quale, fino alla nuova determinazione, ad opera della legge statale, dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), si considerano livelli essenziali, rispettivamente di assistenza e delle prestazioni, quelli già fissati in base alle vigenti leggi dello Stato. Problema di non poco conto è che, al

(11) Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2027.

(12) Di contrario avviso G. RIVISECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in G. CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? Le ipotesi di attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e individuazione dei contenuti*, Torino, Giappichelli, 2011, il quale ritiene necessario valorizzare il principio autonomistico quale criterio direttivo fondamentale per il legislatore delegato, chiamato ad avviare il processo di determinazione dei costi delle funzioni attribuite agli enti territoriali e dei conseguenti fabbisogni standard, “tenendo necessariamente in debito conto gli specifici fattori territoriali, e prescindendo, al limite, dalla preventiva determinazione dei LEP. In altre parole assumere quest’ultima come condizione necessariamente preliminare all’individuazione dei fabbisogni standard rischia di confinare il coinvolgimento del sistema delle autonomie soltanto alle funzioni estranee ai LEP”.

(13) Art. 20, comma 2, legge 42/2009.

momento, il legislatore ha, in gran parte, mancato di definire i LEP, ovvero, al più, si è limitato ad indicare meri elenchi di servizi, omettendo di individuare i relativi livelli di quantità e qualità¹⁴. Inoltre, più spesso, ha invocato impropriamente la lett. *m*) dell'art. 117, allo scopo di fondare la potestà legislativa su materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, come, ad esempio, i servizi pubblici locali, sebbene, secondo lo stesso Giudice delle leggi, tale titolo di legittimazione non sia "utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali"¹⁵.

In ogni caso, essendo i livelli essenziali, di cui alla lett. *m*), i livelli uniformati in ambito nazionale, a regime non può esserci spazio per una convergenza, poiché, una volta raggiunti detti obiettivi standard in tutte le regioni, verranno meno i margini di diversità da colmare¹⁶; la stessa cosa dovrebbe valere per i relativi costi e fabbisogni standard. Il problema è che, al momento, nelle varie regioni, gli obiettivi di servizio non sempre sono fissati previo intervento legislativo statale e, in genere, le risorse per il loro raggiungimento coincidono con quelle, di fatto diverse per i vari territori¹⁷, storicamente a ciò assegnate (c.d.

(14) Si vedano anche le valutazioni di L. ANTONINI, E. LONGOBARDI, *Audizione*, 11 maggio 2010, in www.tesoro.it, dove si ravvisa, come forte limite del sistema attuale, la mancanza della connotazione quantitativa dei livelli essenziali, che per rispondere alla loro funzione non possono esaurirsi in un mero elenco di servizi, senza indicazioni di qualità e quantità.

(15) Così la sentenza 383/2005, ma anche la sentenza 285/2005. Parla di ineffettività dello schema prefigurato dall'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 605.

(16) Una volta garantito il livello essenziale, quale "nucleo irrinunciabile" dei diritti stessi, ciascuna regione è libera di assicurare livelli ulteriori delle prestazioni, nei limiti delle disponibilità finanziarie: cfr. E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, cit., p. 1111; *contra* M. LUCIANI, *Intervento*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 50.

(17) In proposito, si veda la recente relazione del Ministro dell'Economia al Parlamento, nella quale si evidenzia che, nonostante l'assenza o la modesta attuale presenza di osservatori dei prezzi, che non consente sistematiche comparazioni funzionali alla migliore acquisizione dei prodotti, in relazione al servizio sanitario, ad esempio, si

criterio della spesa storica), e dunque, verosimilmente, non collimanti con i futuri costi e fabbisogni standard.

Lo strumento della convergenza viene allora pensato dal legislatore delegante per garantire l'attuazione di un percorso di progressivo avvicinamento delle autonomie agli obiettivi di servizio da raggiungere, e, al contempo, ai costi e fabbisogni che normalmente risultano efficienti per soddisfare efficacemente gli obiettivi – giova ricordare essenziali e prefissati –, in luogo dei costi e fabbisogni storicamente praticati.

Proprio il raggiungimento della convergenza sembra l'aspetto più difficoltoso, poiché i costi per l'adempimento delle funzioni o l'erogazione dei servizi tendono a non essere gli stessi, a parità di funzione o servizio, al variare dei fattori ambientali o territoriali di riferimento; di qui la divergenza degli stessi fabbisogni finanziari calibrati sui predetti costi. Entrano, infatti, in gioco componenti esterne quali, ad esempio, il bacino di utenza¹⁸ o l'eventuale perifericità del territorio, in grado di incidere differentemente sui costi e quindi sui fabbisogni.

Il decreto attuativo su costi e fabbisogni standard degli enti locali (d.lgs. 216/2010, cit.) suggerisce di risolvere il problema tenendo conto il più possibile di tali parametri di divergenza nella fase iniziale. Difatti, nell'affidare alla Società per gli studi di settore (Sose s.p.a.) rile-

registrano alcune anomalie nell'acquisto di attrezzature: "ad esempio la stessa TAC a 64 slice, costa 1.027.000 euro in Emilia Romagna, 1.397.000 euro in Lazio, con una differenza di 370,00 euro, pari al 36%. Per quanto concerne i dispositivi medici di uso frequente, ad esempio una siringa da 5 mm in Sicilia costa 0,05 euro contro 0,03 euro in Toscana. Quasi il doppio. Ci sono ospedali dove i soli costi del personale superano del doppio il valore del servizio prodotto a favore dei cittadini. Di fatto i livelli di assistenza sanitaria in molte Regioni sono quanto mai disomogenei. Di omogeneo c'è solo che proprio dove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, minore è la qualità e la sicurezza delle cure rese ai cittadini" (G. Tremonti, *Relazione sul federalismo fiscale, Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42* ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), 30 giugno 2010, pp. 21-22).

(18) Giova ricordare, in proposito, che in Italia, il numero complessivo dei Comuni è di 8.100 circa, di cui sono 1.931 i Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti; 4.540 quelli al di sotto di 3.000 abitanti; 5.702 quelli al di sotto di 5.000; 6.896 quelli al di sotto di 10.000. Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche comunitarie, 7 ottobre 2010.

vanti funzioni tecniche per la determinazione dei fabbisogni standard, fra cui la predisposizione delle adeguate metodologie di calcolo, la si richiama all'adozione di tecniche statistiche che diano rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli enti, tenendo conto, fra l'altro, della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio, alla presenza di zone montane, e ancora alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti (art. 5, comma 1, lett. *a*, d.lgs. 216/2010). A ben vedere, punto critico del decreto è aver rimesso alla Società per gli studi di settore il compito di scegliere *tout court* i criteri per la individuazione dei fabbisogni standard, su cui il legislatore delegato ha dunque evitato di cimentarsi, al pari, del resto, del delegante. Inoltre, dall'esistenza stessa del decreto citato abbiamo la conferma della fondatezza dei timori paventati inizialmente: nel dare attuazione all'autonomia degli enti ci si sta muovendo dalle risorse piuttosto che dai livelli essenziali delle prestazioni, atteso che si è scelto di dare questi ultimi per presupposti, nella consapevolezza della loro mancanza in concreto.

Ciò potrebbe condurre a determinare solo in seguito i livelli a fronte dei prestabiliti costi/fabbisogni standard; ma soprattutto, individuandosi costi e fabbisogni a prescindere dalle divergenze di partenza degli obiettivi di servizio, si contribuirà a creare un sistema sfalsato, in cui l'ambita convergenza dei costi e dei fabbisogni, anche qualora raggiunta, incarna il vizio di fondo di essere parametrata ad obiettivi di servizio disomogenei, sovente inadeguati al soddisfacimento del denegato livello essenziale delle prestazioni.

Tutto questo è astrattamente capace di generare una convergenza sbilanciata sui costi, i quali vanno progressivamente ad uniformarsi anche grazie al divergente assestarsi degli obiettivi di servizio su livelli differenziati.

Sotto lo stesso profilo, in origine, ancor più allarmanti erano le lacune rinvenibili nello schema di decreto legislativo sull'*autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, sebbene, nel testo definitivo (d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, cit.) siano

state introdotte alcune innovazioni, quasi a supplire, per il profilo dei LEP, le carenze del decreto sui costi e fabbisogni standard degli enti locali, ancorché i risultati finali non siano eccessivamente confortanti. In effetti, si è presa in considerazione la necessità di soffermarsi sui livelli essenziali, anche partendo da una ricognizione dei livelli attualmente garantiti, sebbene, in ultima analisi, la scelta sembra quella di continuare a far prevalere l'elemento finanziario, rispetto alla gamma dei bisogni da soddisfare.

Si prevede, infatti, che Sose s.p.a., in collaborazione con l'ISTAT, effettuerà una rilevazione dei livelli essenziali delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi.

In forza di tale ricognizione il governo adotterà linee d'indirizzo per la futura "definizione" dei livelli essenziali delle prestazioni¹⁹, in modo che sia possibile determinarne il relativo contenuto finanziario, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di cinque anni. Sembra, così, di capire che il contenuto dei LEP sia in questo modo eterodeterminato dai predetti vincoli finanziari.

Dopodiché, per tutte le materie diverse dalla sanità (cui è dedicato un apposito capo del decreto²⁰), è la legge statale a dover stabilire le "modalità" di determinazione dei LEP e dei LEA, tenendo conto, però, di dette linee guida.

Una volta che la legge avrà chiarito i modi di determinazione dei livelli essenziali, declinati ai costi standard, di norma, essi verranno specificamente determinati con successiva norma di rango statale²¹; mentre per le materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale la individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni è effettuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi d'intesa con la Conferenza unificata.

(19) Inserirle in un apposito allegato del Documento di Economia e Finanza, su cui v. *infra*, par. 3.1.

(20) Capo IV, artt. 25-32.

(21) Nelle more dell'approvazione della legge, tramite intesa conclusa in sede di conferenza unificata, sono stabiliti i servizi da erogare (e non i livelli), aventi caratteristiche di generalità e permanenza, unitamente al relativo fabbisogno.

Ai nostri fini, merita un breve cenno anche la parte del decreto riguardante i costi e fabbisogni standard nel settore sanitario, nella parte in cui la versione definitiva sembra ammorbidita rispetto alla stesura originaria. Vi si prevede infatti che il fabbisogno sanitario nazionale, da ripartirsi poi tra regioni e province autonome, a partire dall'anno 2013, debba risultare coerente sia con gli obiettivi di finanza pubblica nazionale sia con quelli di matrice comunitaria, benché si faccia adesso un espresso riferimento alla necessaria coerenza anche con i livelli essenziali di assistenza, di cui difettava ogni riferimento nello schema²².

2. Analogie e diversità con la convergenza europea

La convergenza introdotta dalla legge delega Calderoli evoca da vicino un importante principio del diritto comunitario, noto come principio della coesione economica e sociale, il quale, fin dalle origini della Comunità, persegue l'obiettivo di ridurre le disparità economiche, e dunque sociali e territoriali, emerse in particolare nei Paesi e nelle Regioni in ritardo di sviluppo, accelerando così la convergenza degli Stati membri e di dette Regioni, e migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione.

Evidente è, allora, che la convergenza a cui mira la coesione europea ha un oggetto diverso rispetto alla convergenza introdotta dalla legge delega Calderoli. Non solo. Più profonda differenza emerge soprattutto nei fini: infatti, nell'ipotesi europea l'istituto era destinato ad esigenze di unificazione, tramite la creazione ed il rafforzamento del mercato unico, mentre nel modello nazionale la convergenza va piuttosto declinata al fine opposto di creare solide basi per la costituzione di un sistema maggiormente autonomistico, in cui comunque i costi per i servizi essenziali e per le funzioni fondamentali siano il più possibile confrontabili, *rectius*, analoghi.

Non va del resto dimenticato che, anche nel quadro europeo, seppur in un secondo momento²³, l'esigenza di convergenza delle econo-

(22) Cfr. art. 21 dello schema di decreto legislativo che coniugava il fabbisogno standard esclusivamente ad un determinato livello di finanziamento.

(23) Come abbiamo, infatti, già avuto modo di ricordare il riferimento alle ragioni della coesione compare già nell'originario Trattato di Roma del 1957; in merito sia consentito

mie degli Stati membri, in vista dell'Unione monetaria, non poté non coinvolgere le finanze pubbliche. Ne sono derivati i c.d. parametri di convergenza di Maastricht, su cui, in seguito, si sono innestati i più ambiziosi obiettivi del Patto di stabilità e crescita.

Tuttavia, nell'assetto descritto, il padre dell'esigenza di convergenza è il principio di coesione, mentre i criteri di convergenza, di cui al Trattato di Maastricht, ne sono una diretta conseguenza.

Sicché, se per certi aspetti l'attuale Patto di convergenza introdotto dalla legge delega sul federalismo fiscale ricorda, quanto meno per alcuni profili (ovvero, convergenza degli obiettivi di servizio), la politica di coesione economica e sociale realizzata dall'Unione europea attraverso lo strumento dei fondi strutturali, nel caso italiano l'attuazione è rimessa a mezzi che sembrano, piuttosto, richiamare il patto di stabilità²⁴ (laddove non è casuale l'omissione del riferimento alla locuzione definitoria completa del patto europeo contemplativa dell'elemento della crescita) nella parte in cui annovera azioni correttive, rappresentate dall'applicazione di sanzioni economiche, e adesso²⁵, nella formazione di un sistema di incentivi e disincentivi finanziari, a valenza sia preventiva²⁶, sia correttiva²⁷.

il rinvio a M. PASSALACQUA, *Ricerca e istruzione nel prisma delle politiche di coesione*, in *Riv. giur. della scuola*, 2, 2010, p. 271.

(24) In ordine ai rapporti tra patto di stabilità interno e patto di convergenza si rimanda a G. RIVISECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, Relazione al convegno "Il coordinamento dinamico della finanza pubblica", Cagliari, 15-16 ottobre 2010.

(25) È, infatti, in corso l'esame di Proposte di modifica delle parti preventiva e correttiva del patto di stabilità e crescita, mediante la revisione dei regolamenti (CE) 1466/97 e 1467/97, nell'ambito del più vasto pacchetto di riforme per il rafforzamento della *governance* economica. In particolare, il 29 settembre 2010, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di 6 proposte legislative (5 di regolamento ed 1 di direttiva), riguardanti, oltre alla riforma del Patto di stabilità e crescita, nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali e una nuova sorveglianza degli squilibri macroeconomici; per un primo commento si veda il contributo di R. PEREZ, *Riforme finanziarie nazionali e comunitarie*, Relazione al convegno "Il coordinamento dinamico della finanza pubblica", Cagliari, 15-16 ottobre 2010.

(26) La Commissione propone, infatti, di stabilire condizioni *ex ante* che subordinino l'esborso di fondi nell'ambito della politica di coesione all'attuazione di riforme strut-

In tempi recenti, nondimeno, la grave crisi finanziaria che ha colpito le economie occidentali ha determinato un forte deterioramento delle finanze pubbliche dei paesi dell'Unione, che, allo stato, annoverano disavanzi medi e livelli di debito rispettivamente pari e superiori al 7% e all'80% del Pil²⁸.

In esito a ciò, le istituzioni europee hanno avvertito l'esigenza di incidere sul già richiamato versante alterno alla coesione, rappresentato dalla convergenza delle finanze pubbliche degli Stati membri.

La convergenza, come ridisegnata dai recenti interventi europei, è, dunque, da tenersi distinta dall'originario strumento della coesione finalizzata alla creazione del mercato unico, divenendo piuttosto mezzo per garantire la sopravvivenza dell'annessa unione monetaria, nonché pilastro, unitamente alle politiche per la competitività, del nuovo coordinamento delle politiche economiche, meglio noto come *governance* economica europea.

Come è stato correttamente osservato la *governance* è un metodo di regolazione di una vasta serie di problemi e di conflitti che vengono risolti attraverso la negoziazione e la cooperazione²⁹, in questo caso, tra gli Stati membri.

turali e istituzionali direttamente connesse all'applicazione di tale politica, per migliorarne l'efficacia e l'efficienza: cfr. Commissione europea, Comunicazione del 30 giugno 2010, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione. Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE*, COM (2010) 367 def.

(27) Per quanto riguarda la parte correttiva, da attivarsi quando lo Stato membro divenga oggetto di una procedura di disavanzo eccessivo, la Commissione propone un nuovo sistema di sanzioni e di incentivi finanziari a complemento del sistema dei depositi e delle multe. Il bilancio dell'Unione sarebbe utilizzato in questo caso come leva complementare per garantire il rispetto delle principali condizioni previste dal patto in materia macroeconomica: cfr. Commissione europea, Comunicazione del 30 giugno 2010, cit.

(28) A fronte delle soglie del 3% e del 60% sancite con il Trattato di Maastricht, cfr. Commissione europea, Comunicazione del 9 maggio 2010, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, COM/2010/0250 def., 2.

(29) P. SCHMITTER, *Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance*, in C. GOBIN, B. RIHOUX (a cura di), *La démocratie dans tous ses états*, Bruxelles, 2000, p. 51, richiamato da R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, Relazione al convegno "Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa" (Trento, 25-26 novembre 2010), conclusivo di una ricerca PRIN dallo stesso titolo.

Diversi sono i profili su cui la *governance* economica europea è chiamata a mediare: dall'allineamento, grazie ad un coordinamento *ex ante*, delle politiche di bilancio degli Stati membri, sia per il profilo del contenimento dei disavanzi (programmi di convergenza o di stabilità)³⁰, sia per l'aspetto concernente le spese d'investimento che possono incrementare la competitività (programmi nazionali di riforma), ad una più severa applicazione del Patto di stabilità e crescita, fino al rafforzamento della sorveglianza macroeconomica e all'approntamento di sistemi permanenti di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria.

Quanto alla dimensione di bilancio, maggiormente rilevante ai nostri fini, allo scopo di prevenire la formazione di disavanzi e debiti eccessivi, si è intanto provveduto all'istituzione del c.d. semestre europeo³¹, coincidente con i primi sei mesi dell'anno dedicati al preventivo coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri; questi ultimi ogni aprile, prima che le manovre di bilancio siano sottoposte ai rispettivi parlamenti nazionali, trasmettono alle istituzioni europee³² gli impegni assunti nei relativi programmi di convergenza, unitamente agli impegni per la competitività³³ inseriti nei programmi nazionali di riforma³⁴, che poi verranno valutati dal Consiglio europeo di giugno e dal Consiglio dell'UE.

(30) I bilanci degli Stati membri dovrebbero infatti tendere, nel medio termine, al pareggio.

(31) Come deciso dal Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010.

(32) Nella specie al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea.

(33) Secondo il Patto Euro Plus, approvato nel corso del Consiglio europeo di marzo (v. *Conclusioni del Consiglio europeo sulla convergenza post crisi*, CO EUR 6 CONCL 3 del 25 marzo 2011, All. 1), si tratta, da un lato, degli impegni volti ad assicurare un'evoluzione dei costi del lavoro in linea con la produttività, conseguibili, ad esempio, riesaminando gli accordi salariali, dall'altro, delle misure intese a incrementare la produttività, tramite l'ulteriore apertura dei settori protetti, eliminando restrizioni ingiustificate ai servizi professionali e al settore del commercio al dettaglio; il miglioramento dei sistemi di istruzione, di ricerca e sviluppo; l'incremento dell'innovazione e delle infrastrutture; il miglioramento del contesto imprenditoriale, in particolare per le PMI, segnatamente eliminando gli oneri amministrativi e migliorando il quadro normativo.

(34) Nel nostro ordinamento, programmi di convergenza e programmi nazionali di riforma sono entrambi inseriti nel Documento di Economia e Finanza, su cui si rimanda a quanto più approfonditamente si dirà *infra*, par. 3.1.

Solo alla fine di questo confronto, gli Stati potranno trasferire le risultanze, o meglio gli orientamenti emersi nel corso di tali negoziazioni, nei documenti di finanza pubblica nazionale, da approvarsi nella seconda parte dell'anno³⁵.

Riguardo al primo aspetto, stando al citato Patto per l'Euro – ora ride-nominato Patto Euro Plus³⁶ –, la convergenza delle finanze pubbliche degli Stati verso debiti e disavanzi più contenuti si ottiene, tra l'altro, ponendo in essere le riforme necessarie per assicurare la “sostenibilità” finanziaria e l'adeguatezza delle pensioni, dell'assistenza sanitaria e delle altre prestazioni sociali. In realtà, vengono poi suggerite le riforme possibili per rendere finanziariamente sostenibili le prestazioni previdenziali³⁷, mentre nulla è detto sulle prestazioni sanitarie, e più in generale sociali.

È allora da chiedersi come si armonizzi l'illustrata austerità di spesa con gli obiettivi di inclusione sociale, pur connessi alla nuova strategia di Europa 2020.

Se non vogliamo considerare di essere dinanzi all'arresto dello Stato sociale, l'unica via d'uscita sembra suggerita dal progressivo abbattimento dei costi sostenuti dal sistema pubblico, riducendo i costi alla base dei sistemi erogativi, aumentando e migliorando i controlli amministrativi e contabili, ma soprattutto incidendo sui costi che non corrispondono a funzioni amministrative essenziali o che non implicano alcun servizio per i cittadini, e dunque, in relazione all'ordina-

(35) “Affrontare gli squilibri di bilancio già in una fase precoce consentirà di rimediarvi più agevolmente, ed eviterà che essi divengano un serio rischio per la stabilità macroeconomica e la sostenibilità di bilancio. [...] Nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, la revisione *inter pares* in fase precoce fornirà orientamenti per la preparazione dei bilanci nazionali dell'anno seguente”: cfr. Commissione europea, Comunicazione del 9 maggio 2010, cit., p. 7.

(36) Conclusioni del Consiglio europeo sulla convergenza post crisi, All. 1, cit., p. 18; il Patto Euro Plus, rubricato al Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza, è stato approvato dai paesi partecipanti all'Unione monetaria europea, ma essendo l'adesione aperta anche ai paesi UE estranei alla zona euro, vi hanno spontaneamente aderito anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania.

(37) Aumentando l'età pensionabile o i tassi di attività; ovvero, limitando i regimi di pensionamento anticipato e ricorrendo ad incentivi mirati per assumere lavoratori anziani, di età superiore ai 55 anni.

mento interno, con lo sguardo massimamente rivolto all'organizzazione centrale, che all'esito della riforma in senso federalista dovrebbe restare pressoché svuotata di simile tipologia di funzioni.

3. *Il Patto di convergenza nell'organizzazione del coordinamento (art. 18 legge 42/2009)*

La logica di risolvere le esigenze del coordinamento tra Stato e autonomie attraverso il ricorso agli accordi cui rimettere il compito di sintetizzare istanze autonomistiche ed uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti fondamentali trova origine in un orientamento giurisprudenziale della stessa Corte costituzionale che, prendendo le mosse dal principio di leale collaborazione, tenta di erigere tutta una serie di garanzie procedurali sfocianti negli strumenti delle intese (forti o deboli che siano) tra Stato, Regioni ed enti locali³⁸.

In realtà, proprio il principio di leale collaborazione si è presto rivelato un utile strumento per contemperare la competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni con altre materie di competenza concorrente (come la salute o il coordinamento della finanza pubblica) ovvero esclusiva delle regioni (quali, ad esempio, i servizi pubblici locali) su cui possono incidere gli effetti dell'esercizio della prima³⁹.

(38) Per una più compiuta analisi del fenomeno si rimanda a A. ANZON, "Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3535 ss.; L. TORCHIA, "Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 2002, p. 647; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 845 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, p. 948 ss.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della codecisione paritaria evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1044 ss.; Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006, p. 422 ss.; A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo*, Milano, Giuffrè, 2005; L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 34 ss.

(39) In tal senso: Corte cost., 27 marzo 2003, n. 88, in *Foro amm.-Cds*, 4, 2003, p. 1237,

In altre parole, da una parte, lo Stato deve determinare quali siano gli obiettivi di servizio, in conformità ai livelli essenziali da assicurarsi uniformemente sull'intero territorio nazionale, ma, dall'altra, deve tenere conto che il raggiungimento di tali obiettivi avrà ricadute finanziarie, che tuttavia non possono comprimere i livelli essenziali. È allora evidente che se le implicazioni finanziarie incideranno su materie di competenza concorrente o esclusiva delle Regioni, il superamento del potenziale conflitto può essere rimesso a procedure di leale collaborazione protese a rinvenire un'intesa sulla determinazione dei livelli essenziali, in modo da assicurarne il sostegno finanziario⁴⁰. In forza di tali orientamenti, la legge delega in esame ha quindi previsto che il Governo determini le modalità attraverso cui le spese a carico delle autonomie⁴¹, riconducibili alla necessità di rispettare i LEP, siano determinate “nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di

con nota di A. CORSINI, *Cautela della Corte sui “livelli essenziali delle prestazioni sanitarie”*; Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6, in *Giur. cost.*, 1, 2004, p. 105; Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. cost.*, 5, 2005; Corte cost., 31 marzo 2006, n. 134, in *Giur. cost.*, 2, 2006, p. 1264, con nota di E. PESARESI, *Art. 117, comma 2, lett. m, Cost.: la determinazione anche delle prestazioni? Tra riserva di legge e leale collaborazione, possibili riviviscenze del potere di indirizzo e coordinamento*; Corte cost., 21 marzo 2007, n. 98, in *Giur. cost.*, 2, 2007. Gli stessi profili sono stati poi affrontati dalla dottrina, in proposito si rinvia a A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e “livelli essenziali” nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2003, p. 1199 ss.; E. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed uguaglianza*, in www.consultaonline.it; E. BALBONI, P. G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5, 2006, p. 1014; C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 4 ss.; A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 481 ss.

(40) Si tratta di un modello, peraltro, già sperimentato nel settore sanitario, dove però le regioni hanno spesso subito, in un assetto di poteri diseguali, le scelte imposte dallo Stato; in merito si veda R. PEREZ, *Il patto di stabilità e gli interventi in materia sanitaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2006, p. 252.

(41) Perché connesse a materie di competenza concorrente o esclusiva delle regioni, ovvero a materie in cui le regioni hanno solo competenze amministrative, perché rientranti nel potere legislativo esclusivo statale.

efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale” (art. 8, comma 1, lett. *b*, legge 42/2009).

La legge 42/2009 ha poi scelto di affidare alla leale collaborazione anche la stesura di regole *condivise* per realizzare la convergenza⁴² non solo degli obiettivi di servizio ma anche delle relative implicazioni finanziarie (costi e fabbisogni); a norma dell'art. 18 si decide, infatti, di coinvolgere le autonomie regionali attraverso lo strumento del patto di convergenza – ed è così che il coordinamento si fa dinamico –, fin dal momento della redazione delle norme di principio⁴³ afferenti la materia di competenza concorrente “coordinamento della finanza pubblica”. In proposito occorre ricordare che il rapporto tra normativa di principio e di dettaglio va inteso, come insegna la Corte costituzionale, nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi⁴⁴. Tuttavia, a causa della peculiarità della materia in questione⁴⁵, che vertendo su regole di coor-

(42) La cui stessa nozione, come si diceva, implica un necessario coordinamento tra i diversi livelli di governo.

(43) Sulla complessa vicenda della determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente si veda F. CUOCCOLO, *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del titolo quinto, parte seconda, Cost.*, in *Quaderni regionali*, 2003, p. 721 ss.; F. DRAGO, *Legislazione concorrente e ricognizione dei principi fondamentali nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 82 ss.; F. CORVAJA, *Osservazioni sul vincolo promanante dai principi fondamentali della materia derogati, incostituzionali o “anacronistici”*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1194; M. CARLI, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1357, spec. p. 1365; si vedano anche le convincenti argomentazioni espresse da quest'ultimo Autore (*La gabbia dei principi fondamentali*, in *Le Regioni*, 2001, p. 579 ss. e spec. pp. 580-581) con riferimento al quadro normativo antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione.

(44) Corte cost., 24 luglio 2009, n. 237, in *Riv. dir. agrario*, 3, 2009, p. 201, con nota di L. GORI, *La “via” problematica del coordinamento della finanza pubblica per il riordino (e la soppressione?) delle comunità montane* e Corte cost., 5 maggio 2006, n. 181, in *Giur. cost.*, 3, 2006; la Corte ha avuto, altresì, occasione di precisare che la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (Corte cost., 24 luglio 2009, n. 237, cit. e 14 dicembre 2007, n. 430, in *Foro it.*, II, 2008, p. 369).

(45) Per una più compiuta riflessione sulla “deriva statalista” dei principi fondamentali

dinamento non potrà non occuparsi di tutti i livelli da porre a sistema, secondo lo stesso Giudice costituzionale, i principi di coordinamento della finanza pubblica comprendono anche “norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare, in concreto, la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali”⁴⁶.

Nel descritto contesto di concertazione ormai imprescindibile, il legislatore si è così mosso a delineare percorsi condivisi per individuare gli obiettivi di convergenza, le azioni per il relativo raggiungimento, i controlli per verificare il rispetto degli obiettivi e, infine, le sanzioni da irrogare in caso di scostamento. A tale scansione corrispondono rispettivamente il Patto di convergenza, il percorso di convergenza, la verifica periodica del percorso ed il piano di convergenza.

3.1. Il tentativo di coordinare obiettivi di convergenza dei vari livelli di governo e obiettivi di finanza pubblica statale

Prima di addentrarci ad esaminare se effettivamente il Patto di convergenza incarna un coordinamento tra Stato ed autonomie regionali

in materia di coordinamento della finanza pubblica si rinvia a A. BRANCASI, *Coordinamento finanziario ed autoqualificazione di principi fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 4534, dove l'Autore non risparmia aspre critiche agli orientamenti prevalenti della giurisprudenza costituzionale sulla configurazione dei principi fondamentali in detta materia, evidenziandone la progressiva lettura antiregionale: “dalla originaria posizione che ammetteva soltanto limitazioni ai saldi e, esclusivamente in via transitoria e temporanea, all'entità complessiva delle spese correnti (sentt. 353/2004 e 82/2007) si passa ad ammettere limitazioni all'ammontare complessivo delle spese di personale (sent. 169/2007), che sono soltanto una categoria delle spese correnti; si giunge, infine, a considerare principio fondamentale del coordinamento finanziario la disposizione che prescrive la riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione di enti dipendenti (sent. 139/2009), nonostante una pronuncia del precedente anno avesse negato tale qualificazione, per il carattere eccessivamente di dettaglio, alla disposizione che prescriveva la riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione delle società partecipate (sent. 159/2008)”; per ulteriori approfondimenti in merito si veda anche Id., *La controversia, e soltanto parziale, continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, in *Giur. cost.*, 3, 2007, p. 1648 ss.; A. BENEDETTI, *Competenza statale di principi e coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2004, p. 733.

(46) Da ultimo Corte cost., 24 luglio 2009, n. 237, cit., in conformità alla sentenza 14 novembre 2005, n. 417, in *Riv. dir. fn.*, 1, 2006, p. 27, con nota di M. BARBERO, *Il problematico coordinamento della finanza pubblica*; e Corte cost., 6 novembre 2009, n. 284, in *Giur. cost.*, 6, 2009, p. 4396.

di intensità tale da potere essere effettivamente definito in termini di accordo (*rectius*: intesa forte, *infra*, par. 3.2)⁴⁷, merita premettere come esso si faccia promotore di un coordinamento connotato da una dimensione di intervento *ex ante* che si sostanzia nella previsione di strumenti correttivi, cui ricorrere in caso di “divergenza”, muovendo, *in primis*, dal tentativo di condivisione degli obiettivi da raggiungere, tramite il coinvolgimento dei diversi livelli di governo nell’individuazione delle “misure qualitative e quantitative” necessarie a realizzare detti obiettivi.

Sotto questo profilo emerge la stretta connessione tra la legge 196/2009 sulla contabilità e la finanza pubblica⁴⁸ e la legge 42/2009, chiamata a dare attuazione all’art. 119 della Costituzione.

Infatti, la manovra triennale di finanza pubblica, rimessa alla legge di stabilità e alla legge di bilancio, deve contenere⁴⁹, per il triennio di riferimento⁵⁰, le “misure qualitative e quantitative” necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici contenuti adesso nel Documento di Economia e Finanza⁵¹ (DEF, da presentarsi entro il 10 aprile di ogni anno) ed eventualmente riveduti grazie alla relativa Nota di aggiornamento (da presentare alle Camere entro il 20 settembre).

Gli obiettivi programmatici sono rappresentati dai livelli massimi previsti per l’indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per i sottosettori del conto

(47) Su tale tipologia di intesa Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, cit., p. 422 ss.

(48) Si tratta della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ha completamente innovato, tra l’altro, le regole cui si era ispirata la programmazione finanziaria dello Stato, a far data dalla legge 468/1978, che difatti resta abrogata dalla novella.

(49) Ai sensi dell’art. 11, comma 1, della legge 196/2009.

(50) Nel corso del periodo considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina gli interventi per gli anni successivi a quello in corso.

(51) Il quale ha sostituito la Decisione di finanza pubblica (che, a sua volta, aveva preso il posto del DPEF) a seguito delle modifiche alla legge 196/2009, apportate con la legge 7 aprile 2011, n. 3, necessarie per adeguare l’ordinamento nazionale alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, su cui si rimanda a quanto discorso *supra*, par. 2.

delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale.

In coerenza con i suddetti obiettivi programmatici, spetta alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza contemplare gli obiettivi di convergenza⁵² e le misure atte a realizzare il percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard, nonché agli obiettivi di servizio⁵³, connessi ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*) e *p*), della Costituzione.

Le misure da adottarsi nel bilancio dello Stato, in riferimento a costi e fabbisogni standard, non potranno che riguardare i trasferimenti statali e gli eventuali risparmi di spesa.

Nella legge di stabilità – che ha preso il posto della soppressa legge finanziaria – potranno, invece, essere inserite le norme eventualmente necessarie a realizzare il Patto di convergenza.

Ebbene, il coordinamento tra centro e periferia sembrerebbe essere stato previsto dal legislatore in entrambe le evenienze, ossia nella fase di predisposizione e aggiornamento degli obiettivi di finanza pubblica, come pure al momento dell'elaborazione delle norme attuative.

(52) Nel testo originario sussunti negli obiettivi programmatici e previsti all'art. 10, comma 2, lett. *f*), legge 196/2009, adesso invece all'art. 10-*bis*, comma 1, lett. *d*). Allo stato, gli obiettivi di convergenza dovranno essere semplicemente coerenti con gli obiettivi programmatici di cui all'art. 10, comma 2, lett. *e*), rappresentati, come si è detto, dagli obiettivi per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche.

(53) L'art. 11, citato nel testo, richiama gli obiettivi programmatici di cui al comma 2 dell'art. 10 con i loro eventuali aggiornamenti ai sensi dell'articolo 10-*bis*, il quale ultimo – e precisamente al comma 1, lett. *d*) – nel riferirsi alle misure atte a realizzare il percorso di convergenza, rimanda all'art. 18 della legge 42/2009, che, a sua volta, associa il percorso di convergenza ai costi e fabbisogni standard, nonché agli obiettivi di servizio. Inoltre, la stessa legge 42/2009, nel delineare le competenze della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ammette che essa verifichi periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza oltre che agli obiettivi di servizio, ai costi e fabbisogni standard (art. 5, comma 1, lett. *b*). Ne dobbiamo, quindi, dedurre che il percorso di avvicinamento, attraverso appropriate misure, riguardi entrambi gli obiettivi, comprendendo l'uniformazione di quantità e qualità dei servizi resi, in ossequio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali.

Il giudizio che dobbiamo esprimere su tali raccordi non è, tuttavia, del tutto positivo, in quanto il quadro normativo non è in grado di elevarsi da mero tentativo (di fatto mancato) di coordinamento, o addirittura perde l'occasione per sposare gli strumenti più consoni ad un federalismo collaborativo (v. *infra*, par. 3.2).

Per quanto riguarda il primo aspetto, di rilievo sono le novità apportate dalle modifiche normative volte a coordinare la programmazione finanziaria nazionale con il menzionato semestre europeo⁵⁴.

La versione originaria della legge di contabilità e finanza pubblica prevedeva, infatti, che entro il 15 luglio⁵⁵ il Governo inviasse alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica⁵⁶ le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici, che in tale contesto venivano formulate tenendo conto anche degli obiettivi di convergenza⁵⁷.

La Conferenza era chiamata a dare un preventivo parere su tali linee guida entro il successivo 10 settembre. Tuttavia, gli obiettivi della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo e dei piani di servizio vengono delineati, nella Conferenza unificata, solo prima della presentazione del disegno di legge di stabilità, o addirittura, nell'imminenza dell'approvazione di apposito disegno di legge collegato alla manovra⁵⁸. Tenuto allora conto che i termini ulti-

(54) V. *supra*, par. 2.

(55) Laddove la Decisione di finanza pubblica (oggi soppressa e sostituita, come già accennato, dal Documento di Economia e Finanza) doveva essere presentata e approvata dal Parlamento entro il 15 settembre.

(56) Ed entro lo stesso termine trasmettesse alle Camere.

(57) Cfr. art. 10, comma 5, legge 196/2009, che, nella versione originaria, recitava "Entro il 15 luglio il Governo, *tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, come modificato dall'art. 51, comma 3, della presente legge, invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di cui al comma 2, lett. e), del presente articolo. [...]".

(58) L'art. 18 della legge 42/2009, all'uopo richiamato dalla legge 196/2009 recita, infatti, che "Nell'ambito del disegno di legge finanziaria ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione

mi per la presentazione dei detti documenti risalivano rispettivamente al 15 ottobre e all'ultimo giorno del mese di febbraio successivo, vi era il rischio concreto che l'eccessivo scollamento tra le due scadenze comportasse l'impossibilità di inserire nelle linee guida gli obiettivi di convergenza, non essendo stati ancora elaborati secondo la prospettata linea condivisa.

Con la menzionata riforma dell'aprile 2011, pur non essendosi, di fatto, superata l'illustrata discrasia delle scadenze, si assiste ad un completo capovolgimento di prospettive. Come già accennato, infatti, gli obiettivi programmatici vengono tenuti distinti dagli obiettivi di convergenza, nell'ambito di un ciclo programmatico proteso ad assicurare la prevalenza dei primi sui secondi.

Difatti, il Documento di Economia e Finanza contenente gli obiettivi programmatici (indebitamento netto, saldo di cassa e debito delle pubbliche amministrazioni, ripartito per macroaggregati corrispondenti ad amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza), prima di essere presentato alle Camere, è inviato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, in modo che questa possa esprimere il proprio parere in merito in tempo utile per l'approvazione parlamentare, che deve avvenire entro il 10 aprile. Nell'occasione, la Conferenza è chiamata a fornire indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito del DEF e le regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza⁵⁹. In proposito, la Nota di aggiornamento del DEF, entro il 20 settembre, e la legge di stabilità, entro il 15 ottobre, previo parere della medesima Conferenza permanente, individuano la quota di indebitamento delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei co-

economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*) e *p*), della Costituzione".

(59) Art. 8, comma 3, legge 196/2009, come modificato dall'art. 7, comma 1, lett. *b*), punto 3) della legge 7 aprile 2011, n. 39.

muni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione⁶⁰.

La stessa Nota di aggiornamento predisposta dallo Stato può rimodulare gli obiettivi programmatici, al fine di stabilirne una diversa articolazione tra amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza sociale. In tal caso, si rende necessario coinvolgere nuovamente la Conferenza permanente per il coordinamento, cui il Governo invia, entro il 10 settembre⁶¹, per il preventivo parere, da esprimere entro i successivi cinque giorni, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici.

In ogni caso, il contenuto del Patto di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard e le misure atte a realizzare il percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*) e *p*), della Costituzione, dovranno sempre risultare coerenti con gli obiettivi programmatici (indebitamento netto, saldo di cassa e debito delle pubbliche amministrazioni) e con i loro eventuali aggiornamenti; di contro, gli obiettivi programmatici e la loro ripartizione non dovranno più tener conto delle determinazioni assunte in seno al Patto di convergenza.

Sebbene il quadro finale dei raccordi sembri adesso maggiormente allineato con la tempistica di approvazione dei documenti di finanza pubblica all'interno dei quali è contenuto il c.d. Patto di convergenza – ovvero legge di stabilità (da presentarsi entro il 15 ottobre) o disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (ora da presentare alle Camere entro il mese di gennaio) –, continua ad essere difficoltoso pensare di poterne tenere conto anche solo nell'elaborazione della Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, in considerazione del fatto che, verosimilmente, le norme di coordinamento volte a realizzare la convergenza dei costi, dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio verranno a formarsi nel mese o nei mesi successivi.

(60) Art. 8, comma 4, legge 196/2009, come modificato dall'art. 7, comma 1, lett. *b*), punto 3) della legge 7 aprile 2011, n. 39.

(61) Entro il medesimo termine le linee guida sono trasmesse alle Camere, cui è altresì trasmesso, una volta emesso, il parere della Conferenza permanente.

Anche muovendo, dunque, dal profilo cronologico, sembra così confermata la prevalenza degli obiettivi programmatici di finanza pubblica sugli obiettivi di convergenza, con conseguente sacrificio delle logiche di coordinamento, soprattutto a detrimento delle possibili esigenze di convergenza tramite innalzamento degli obiettivi di servizio.

3.2. Il coordinamento dinamico per l'attuazione degli obiettivi di convergenza

Veniamo adesso al secondo aspetto, cui sopra si accennava. Le eventuali misure normative cui sia rimesso il raggiungimento degli obiettivi di convergenza sono qualificate, dalla legge, come norme di coordinamento dinamico – attinenti, dunque, al versante organizzativo⁶², ed in particolare, frutto di un “accordo” tra Stato e Regioni –, e quindi, aggiungiamo noi, da adottarsi con legge statale di principio; e di ciò abbiamo riscontro nel primo comma dell’art. 18 della legge 42/2009, dedicato al Patto di convergenza, da leggersi in combinato con l’art. 11, comma 3, lett. *m*), della legge 196/2009, dedicato alla legge di stabilità.

In verità, prima ancora di soffermarci sul merito di simili norme di coordinamento, fin dalla lettura delle disposizioni citate, occorre sollevare più di un dubbio circa la possibilità di raffigurare tale raccordo tra Stato e autonomie nell’ottica di un vero e proprio *patto* di convergenza.

L’art. 18 più volte citato recita, infatti, che il governo centrale, nel disegno di legge di stabilità, o in un d.d.l. collegato alla manovra⁶³, può proporre “norme di coordinamento dinamico” della finanza pubblica volte a realizzare l’obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché un percorso di

(62) Sul coordinamento dinamico, distinto rispetto al coordinamento statico, S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, I, Milano, Giuffrè, 1979, p. 86; A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1425.

(63) Quest’ultima variante rappresenta un’innovazione introdotta dalla stessa legge 196/2009 (v. art. 51, comma 3, lett. *a*), che ha modificato l’art. 18 della legge 42/2009.

convergenza degli obiettivi di servizio⁶⁴, non in seguito ad un accordo con le autonomie regionali, ma semplicemente “*previo confronto e valutazione congiunta* in sede di Conferenza unificata”.

Orbene, la convergenza dovrebbe avvenire grazie ad un coordinamento dinamico della finanza pubblica, nel senso che essa si dovrebbe realizzare grazie al coinvolgimento di tutti gli enti decentrati interessati. Allora, allo Stato spetterebbe dettare norme di principio su questo coordinamento (*i.e.*: regole per il coordinamento), e tale potere non potrebbe estendersi a prescrivere, con legge statale, dettagliati strumenti concreti da adottarsi per raggiungere gli obiettivi di convergenza, a meno di non voler pensare che il coordinamento dinamico sottintenda una nuova tecnica legislativa in cui, a seguito dell’esame congiunto Stato-Regioni di una certa questione, il primo acquisti, in solitario e in ossequio alla pregressa espressione dinamica, il potere di legiferare anche nel dettaglio, ma ciò sarebbe in evidente contrasto con la Costituzione, in quanto la legge ordinaria non può inventarsi un nuovo procedimento legislativo, e soprattutto il percorso legislativo costruito nell’ottica del coordinamento non può divenire un modo per ribaltare il riparto di competenze delineato dall’art. 117 Cost.

Ad esempio, invocando la convergenza sugli obiettivi di servizio, il legislatore statale non potrebbe spingersi, in tale sede, a dettare norme di coordinamento dinamico concernenti le forme di organizzazione e di gestione dei servizi, neppure se si reputassero in grado di incidere su costi e fabbisogni standard. Peraltro, a mente dell’attuale versione dell’art. 18 legge 42/2009, simili norme potrebbero comodamente trovare sistemazione in apposito disegno di legge collegato, che contrariamente alla legge finanziaria – *rectius*: legge di stabilità⁶⁵ –, può contenere modifiche ordinamentali o organizzative⁶⁶.

In effetti, secondo la stessa Corte costituzionale, le norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica

(64) Art. 18, comma 1, legge 42/2009.

(65) Ai sensi dell’art. 11, comma 3, legge 196/2009, la legge di stabilità non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio.

(66) *Ex art.* 10, comma 2, lett. *b*), legge 196/2009.

devono rispettare due condizioni: in primo luogo, devono limitarsi “a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente”⁶⁷; in secondo luogo, non devono prevedere “in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”⁶⁸.

In questo quadro, ben si comprende che il coordinamento possa intendersi dinamico, se rimesso all’azione per patti⁶⁹, nel senso che un modo per garantire il coordinamento tra i vari livelli di governo, finalizzato alla convergenza (e abbiamo già visto come la stessa sia di per sé un coordinamento sugli obiettivi da raggiungere), è trovare l’accordo sulle misure da adottare, tenendo conto del riparto di competenze legislative delineato dalla Costituzione, che ingessa non poco un sistema che si voglia costruire sul coordinamento, nel senso che sussiste competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, ma non sempre, o comunque non solo, lo Stato ha competenza nelle materie in cui possono venire a realizzarsi le misure per l’attuazione della convergenza⁷⁰.

In altre parole, all’indomani della riforma costituzionale, per garantire

(67) Da tenersi distinte rispetto alle spese per investimenti.

(68) Corte cost., 24 luglio 2009, n. 237, cit.

(69) In riferimento alla cooperazione tra enti per l’esercizio, però, di funzioni amministrative, realizzata mediante la stipula di accordi, osservava già a suo tempo F. MERUSI (*Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Atti del XXXVII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 19-21 settembre 1991, Milano, Giuffrè, 1994, p. 40), come essi consentano di “coordinare una pluralità di interessi che il legislatore ha attribuito alla tutela di una pluralità di amministrazioni articolate nelle più diverse forme organizzative, al di fuori del modulo organizzativo della gerarchia”.

(70) Mi riferisco evidentemente alla materia dei servizi pubblici locali e regionali (per quanto riguarda il richiamo alla lett. *m* dell’art. 117), ovvero, per esempio, alla materia governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali, sviluppo economico, comprensivo di industria, commercio, turismo, artigianato e agricoltura (in relazione alle funzioni fondamentali di cui alla lett. *p* dell’art. 117).

il coordinamento della finanza statale e locale la legge dello Stato può introdurre lo strumento dei patti, che però devono essere tali non solo di nome, dovendosi manifestare in intese forti, che, per un verso, abbiano ad oggetto gli obiettivi ed i criteri da seguire: e per questo aspetto è lo Stato che concede il coinvolgimento delle autonomie attraverso la condivisione delle norme di principio; per altro verso, l'accordo deve comprendere i modi concreti per raggiungere gli obiettivi prefissati, mediante il percorso di convergenza: in questo caso, sono invece le autonomie che acconsentono una condivisione delle disposizioni di attuazione.

Dopodiché il patto potrà anche essere inserito nella legge di stabilità e le regioni potranno approvare una eventuale ancor più mirata legislazione di dettaglio.

Ecco allora che, se nell'art. 18 della legge 42/2009 non è dato rinvenire una certa previsione del ricorso all'accordo, sembra perdere di significato la stessa rubrica dell'articolo appena citato.

Infatti, la soluzione della legge delega non sembra allineata con l'azione per *pacta*, poiché, giova ripetere, il Governo, "previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata", e dunque, a seguito di una consultazione, che non pare dover necessariamente sfociare in un'intesa, ovvero in una co-decisione (al più una co-valutazione), propone le norme volte a perseguire gli obiettivi di convergenza ed il percorso da seguire per raggiungere la convergenza: alle norme di coordinamento, c.d. dinamico, è affidato, infatti, il compito di "realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*) e *p*), della Costituzione". Dei principi generali cui dette norme dovranno essere ispirate non vi è, infine, traccia alcuna nella delega.

Quindi, il modo in cui si arriva all'obiettivo della convergenza non è pienamente concordato tra Governo centrale ed autonomie; è al più condiviso, ma il parere delle autonomie non è vincolante⁷¹. In defi-

(71) La stessa Corte dei Conti dà atto delle critiche mosse dall'ANCI circa l'effettivo concorso delle autonomie locali alla definizione delle decisioni di finanza pubblica; in

nitiva, sotto tale profilo, è un poco fuorviante parlare di “Patto”, che sottintende un accordo. Per usare la terminologia coniata dalla Corte costituzionale, non siamo dinnanzi ad un’intesa “forte”⁷², bensì ad un’intesa debole, ovvero ad una mera consultazione in chiave di raccordo, che, peraltro, nell’attività legislativa – come è quella in questione –, per costante giurisprudenza costituzionale, non è affatto dovuta. Non si può infatti dimenticare che procedere alla redazione di norme di coordinamento della finanza pubblica, avvalendosi di moduli partecipativi delle autonomie, siano essi rappresentati da intese forti – come proclamato dal legislatore –, ovvero deboli – come pare emergere dalla lettura della normativa –, non è un atto obbligatorio da parte del legislatore statale, che, nel procedimento legislativo di sua competenza, ancorché concorrente, non è tenuto a coinvolgere le autonomie regionali⁷³.

Anzi, come ha recentemente ribadito il giudice costituzionale e come sopra si accennava, in forza di tale competenza legislativa, il legislatore statale “può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull’autonomia regionale di spesa”, poiché le ragioni di coordinamento finanziario sono “volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari”⁷⁴.

D’altro canto, il manifestato intento di coinvolgimento/coordinamento dinamico rivela la consapevolezza che soltanto un federalismo cooperativo, in cui vi sia accordo anche sulle misure concrete e di dettaglio,

merito si veda Corte dei Conti, sez. autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali esercizi 2008-2009*, Delibera n. 16/SEZAUT/2010/FRG, in www.corteconti.it.

(72) L’intesa è, invece, richiesta, in seno alla conferenza unificata però, per l’avvio del procedimento amministrativo, denominato “Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza”.

(73) Accade molto spesso, in realtà, che il legislatore statale, soprattutto in materie afferenti la finanza pubblica, coinvolga le regioni nel procedimento legislativo, subordinandone la conclusione al preventivo parere, o accordo, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

(74) Corte cost., 24 luglio 2009, n. 237, cit.

nel caso di specie per la realizzazione del percorso di convergenza, possa condurre a tale ambizioso obiettivo, il quale è preliminare all'attuazione di un sistema pubblico di erogazione dei servizi su base locale, fondato su costi e fabbisogni standard. Vi è, infatti, la concreta possibilità che lo stesso percorso di convergenza implichi l'adozione di indirizzi e decisioni incidenti su materie di competenza concorrente o esclusiva delle Regioni e, pertanto, solo una collaborazione tra centro e periferia potrà garantire che il percorso venga attuato, superando situazioni di stallo sui tagli alla spesa, che d'altra parte non possono essere costantemente calati dall'alto, stante il noto riparto di competenze, che si riflette sull'organizzazione di molti servizi regionali e locali, e la proclamata autonomia di spesa di regioni ed enti locali, anche in considerazione del fatto che le spese per il miglioramento della qualità e quantità dei servizi andrebbero probabilmente qualificate come spese di investimento, piuttosto che di natura corrente.

In conclusione, vertendosi, almeno in parte, in materia di competenza concorrente, limitatamente all'attività legislativa non era affatto obbligatorio il ricorso al patto. Al contrario, il medesimo legislatore statale, in relazione a detta competenza, per far fronte ad istanze unitarie poteva invocare, in base all'art. 118, comma 1, Cost., la potestà di assumere e regolare l'esercizio delle funzioni amministrative in cui si espliciti tale coordinamento, così derogando l'ordine rigido di distribuzione delle competenze stabilito dall'art. 117 Cost.; sempre che, in ossequio all'insegnamento della Corte costituzionale⁷⁵, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante alla predetta assunzione sia pro-

(75) Si veda la fondamentale pronuncia in tal senso del 1° ottobre 2003, n. 303 (in *Giur. cost.*, 2003, p. 5), in materia di infrastrutture pubbliche e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, a commento della quale ricordiamo alcuni tra i più rilevanti contributi: A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2782 ss.; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, *ivi*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, *ivi*; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in www.astridonline.it.

porzionata, non risulti affetta da irragionevolezza, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata, dovendosi escludere che la sussidiarietà possa operare come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, costituendo piuttosto un metodo per l'allocazione delle funzioni al livello più adeguato.

Senza contare che, probabilmente, non è sufficiente una negoziazione tra autorità appartenenti a livelli di governo diversi che si sviluppi soltanto sul piano del procedimento normativo, essendo essenziale rinvenire delle stanze di negoziazione proprio in riferimento alla fase amministrativa di ripartizione delle risorse e di fissazione dei livelli essenziali⁷⁶.

4. I controlli ed il procedimento amministrativo per l'adozione di misure correttive

La verifica del percorso di convergenza rientra nell'ambito del monitoraggio dei conti pubblici⁷⁷, il quale, a sua volta, si manifesta in un controllo continuativo, che nella specie assume la veste di "verifica periodica", ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. *b*), della legge 42/2009, di competenza della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, preposta ad accertare la realizzazione, da parte delle autonomie locali, del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard, nonché agli obiettivi di servizio.

In particolare, le verifiche a carico degli enti territoriali volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica sono rimesse ai servizi ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e i relativi referti sono inviati alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, affinché questa possa valutare l'opportunità di attivare il procedimento denominato "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergen-

(76) Basti pensare alla tradizione di altri ordinamenti federali europei, come quello tedesco e spagnolo; sul punto si vedano le riflessioni di F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 43.

(77) Più precisamente, degli andamenti della finanza pubblica di cui all'art. 14 della legge 196/2009.

za”⁷⁸, chiamato a rilevare le cause dell’eventuale scostamento dalla convergenza e ad introdurre azioni correttive.

Nondimeno, quando dal procedimento legislativo, volto alla delinea-
zione di obiettivi, criteri e strumenti, si passa all’attuazione concreta
della convergenza, mediante il procedimento amministrativo, non si
potrà più fare a meno di quel raccordo collaborativo cui sopra si
accennava, sotto forma di intesa in senso stretto, e, difatti, questa è
richiesta, in seno alla Conferenza unificata, per l’avvio del Piano.

Per quanto concerne i controlli, sembra da salutarsi positivamente la
scelta di ricondurre la funzione a soggetti diversi dai responsabili dei
servizi⁷⁹, a garanzia di imparzialità.

Se l’avvio del procedimento amministrativo per il “rientro” negli obiet-
tivi di convergenza è sempre rimesso a scelta discrezionale della Confe-
renza, non altrettanto può dirsi per il procedimento sanzionatorio.
Infatti, nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in seno alla Confe-
renza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi
che uno o più enti non abbiano raggiunto gli obiettivi loro assegnati,
dovrà, in ogni caso, seguire, a norma dei futuri decreti attuativi, l’irro-
gazione di sanzioni da parte del Governo centrale, sia qualora gli sco-
stamenti dal Patto di convergenza abbiano caratteristiche permanenti
e sistematiche, sia quando la regione o l’ente locale non assicurino,
sic et simpliciter, rispettivamente i livelli essenziali delle prestazioni
di cui all’articolo 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione, o
l’esercizio delle funzioni fondamentali di cui alla successiva lett. *p*).
Nei casi più gravi il Governo può esercitare il potere sostitutivo di cui
all’art. 120, secondo comma, della Costituzione⁸⁰, che riconosce simile
intervento surrogatorio di carattere amministrativo sia per la tutela
“dell’unità economica”, sia per la “tutela dei livelli essenziali delle
prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

(78) Art. 14, comma 1, lett. *d*), legge 196/2009; sul piano di convergenza si rinvia a quanto si dirà più approfonditamente *infra* nel testo.

(79) In riferimento al servizio sanitario, ad esempio, si è infatti rilevata l’alta criticità di controlli rimessi, “sulla base di un non chiaro testo normativo, alle stesse ASL che sono nello stesso tempo soggetti erogatori delle prestazioni, programmatori dei contratti, pagatori delle stesse”, L. ANTONINI, E. LONGOBARDI, *Audizione*, cit.

(80) Espressamente richiamato dall’art. 2, comma 2, lett. *z*), legge 42/2009.

D'altra parte, qualora dal controllo emergano enti che assicurano un'elevata qualità dei servizi, questi potranno beneficiare di misure premianti, non appena introdotte dai decreti delegati⁸¹.

Dunque, in caso di violazione degli obiettivi di convergenza si realizza un duplice effetto. Da un lato, si può avviare un procedimento amministrativo, definito piano di convergenza, il quale consiste nell'apprestamento di misure correttive degli scostamenti, rappresentate, ad esempio, da provvedimenti di alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente, ovvero dall'attivazione dell'autonomia impositiva nella misura massima⁸². Dall'altro lato, sussistendo determinate caratteristiche della violazione degli obiettivi, devono essere irrogate sanzioni, come il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche o di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali⁸³.

Per questo aspetto, la disciplina sembra allontanarsi da logiche negoziali, per sposare il più tradizionale sistema del comando e controllo. In buona sostanza, la verifica del percorso, rimessa alla Conferenza, si risolve nell'esercizio di un potere di controllo, a limitata discrezionalità, che si esplica a valle dell'attività di selezione e disciplina degli interessi pubblici operata in sede di elaborazione congiunta tra Stato ed autonomie degli obiettivi e del percorso stesso. Riguardo al piano, come si diceva, ancorché il procedimento sia attivato dallo Stato, il principio della leale collaborazione è assicurato dal ricorso al modello dell'intesa in senso stretto tra Stato ed autonomie, tuttavia, nel prosieguo la norma non contempla altre forme di collaborazione.

Al contrario, atteso che le misure correttive possono incidere su materie di competenza esclusiva o concorrente, ancora una volta sarebbe stato opportuno coinvolgere le autonomie, attraverso il meccanismo dell'intesa, anche nella fase discendente, nel senso affinato dalla Cor-

(81) Ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. e), legge 42/2009.

(82) Art. 17, comma 1, lett. e), legge 42/2009.

(83) Fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie, cfr. combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lett. z) e 17, comma 1, lett. e), legge 42/2009.

te costituzionale, per cui, il suo mancato raggiungimento, costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento.

Ciò avrebbe garantito prospettive di buon funzionamento del meccanismo stesso della convergenza, poiché grazie al complesso lavoro giurisprudenziale⁸⁴, sviluppatosi attorno a tali nuovi meccanismi di esercizio collaborativo del potere, è oramai pacifico che, a fronte del diniego all'intesa, l'ente dissenziente deve dare opportunamente conto delle ragioni di incompatibilità del progetto con le scelte programmatiche attinenti alle altre materie di competenza regionale.

In questo modo, proprio il riconoscimento a favore della Regione di un pregnante potere di interdizione di misure correttive non compatibili con la politica regionale, attraverso il meccanismo istituzionale dell'intesa "forte", esige che l'esercizio di tale potestà, altamente discrezionale, avvenga nel rispetto degli obblighi procedurali oggi sanciti nella legge 241/1990, e che dunque la Regione svolga una compiuta istruttoria e fornisca una motivazione chiara e controllabile delle proprie decisioni. Questo garantisce, in primo luogo, una più proficua collaborazione tra gli enti coinvolti in vista di una migliore condivisione delle decisioni finali; in secondo luogo, la garanzia che il diniego all'intesa non si trasformi, nei fatti, in un atto politico, divenendo così sindacabile da parte del giudice amministrativo.

Sia, allora, consentito formulare un paio di osservazioni a margine dell'assetto descritto.

In primo luogo, se il coordinamento dinamico deve rappresentare il modo di realizzarsi di un governo multilivello, anche gli enti dovrebbero essere maggiormente coinvolti, sempre nei limiti della competenza concorrente, nel senso che nella costruzione del sistema premiante e sanzionatorio c'è da auspicare che almeno i decreti attuativi coinvolgano la Conferenza permanente per il coordinamento, benché di ciò non vi sia menzione nei criteri direttivi della delega.

(84) Si veda la nota pronuncia della Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 6 (in *Giur. cost.*, 1, 2004, p. 105, con nota di F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*), nonché, da ultimo, per la giurisprudenza amministrativa, TAR Bari, Puglia, sez. I, 24 settembre 2009, n. 2102, in *Red. amm.-Tar.*, 9, 2009.

In secondo luogo, il coordinamento tra Stato ed enti territoriali per raggiungere obiettivi prefissati, ed in qualche parte condivisi, sembra un campo d'elezione per ricondurre alla negoziazione non solo, e forse non tanto, stanti i limiti sopra visti, la fase di formazione delle regole, ovvero degli effetti – ripristinatori, prima ancora che sanzionatori – da attribuirsi alla violazione di siffatte regole, quanto il momento applicativo cui è demandata l'attuazione degli obiettivi.

Infatti, se la funzione che la disciplina deve assolvere è incentivare la convergenza, ovvero il superamento delle sperequazioni tra enti nell'erogazione dei servizi, sia in termini di costi, sia di caratteristiche delle prestazioni, potrebbe, allora, valer la pena pensare di predisporre un sistema di scambi organizzati, in base a titoli, in cui gli enti virtuosi cedano ai deficitari le loro eccedenze, in analogia al sistema invalso, per esempio, per la limitazione delle emissioni inquinanti a protezione dell'ambiente.

L'aspetto più delicato risiede nell'individuazione dell'incentivo da assegnare agli enti virtuosi, che dovrebbe derivare dal corrispettivo pagato dagli enti che non hanno rispettato gli obiettivi, quale alternativa all'incremento della misura dell'imposizione fiscale; peraltro, nel delineare l'operatività del sistema, si potrebbe prevedere che le risorse per l'acquisto dei titoli siano rappresentate da contributi del fondo perequativo.

L'introduzione di un sistema di tal fatta, rimesso ad una vera e propria regolazione negoziale, avrebbe il pregio di rendere i meccanismi di convergenza e trasferimento delle risorse più trasparenti e consapevoli, finendo per traslare, anche nei rapporti tra enti pubblici, strumenti di incentivo economico, forse meglio in grado di orientarne i comportamenti.

5. Profili di criticità nel rinnovato ricorso al modulo consensuale

Una riflessione deve essere spesa in ordine all'utilizzo dello strumento convenzionale che sembra, a mente della stessa legge delega, divenire il cardine attorno al quale ruota la convergenza.

Nel diritto amministrativo dell'economia, molti autori si sono dedicati ad indagare il rapporto tra moduli autoritativi e moduli consensuali, approfondendo i relativi controversi equilibri. Val la pena, però, chie-

dersi di quale sia la pertinenza di questo tema con quello oggetto d'esame, poiché in quella sede il modulo convenzionale riguarda i rapporti tra pubblica amministrazione e privati, mentre nella sede che qui ci occupa, il ricorso a moduli convenzionali rappresenta il modo del concerto dei soggetti pubblici: Stato ed autonomie.

Ebbene, in quegli studi⁸⁵, in cui si evidenziano i paradossi nei rapporti tra Stato e autonomie private, si dà conto, tra l'altro, delle alterne vicende del modulo convenzionale, che arretra da alcuni settori per riespandersi in altri, restando così una costante: arretra perché gli ausili pubblici in cui massimamente aveva trovato spazio l'intervento pubblico di tipo consensuale sono tendenzialmente vietati dal Trattato di Roma, sebbene, laddove gli ausili siano giudicati compatibili con il mercato unico, vengano riorganizzati e dispensati secondo logiche propriamente convenzionali.

In questo riassetto complessivo del sistema, nasce e si formalizza a metà degli anni novanta la programmazione negoziata, che si avvale del contratto d'area, dell'intesa istituzionale di programma, del patto territoriale e così via, per negoziare, con le imprese interessate (siano esse pubbliche o private), il modo migliore per utilizzare le risorse pubbliche e raggiungere gli scopi – precipuamente di sviluppo economico e sociale – pretesi dalle norme istitutive dei benefici finanziari. Sicché il modulo convenzionale si riafferma in una materia che, sotto un certo profilo, confina con la finanza pubblica, per non dire che, per taluni aspetti, vi è contenuta, riguardando procedimenti di spesa. Non solo; al momento attuale, siamo in una fase di potenziale, possibile, nuova espansione del modello convenzionale, sul versante però istituzionale⁸⁶, e nel livello che sta a monte l'erogazione dei finanziamenti pubblici. È infatti noto che il settore dei servizi essenziali

(85) Il riferimento è a S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2000, p. 389.

(86) Già all'indomani della riforma costituzionale, attenta dottrina evidenziava l'opportunità di accentrare il ruolo della Conferenza unificata in ogni procedimento legislativo riguardante il federalismo fiscale; in tal senso si vedano le riflessioni di F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, cit., 2003, p. 43.

è fortemente ausiliato, spesso proprio con le formule convenzionali – penso al contratto di servizio –; accadrà, dunque, che la fase amministrativa a valle di erogazione del finanziamento sempre più spesso sarà preceduta da una fase di raccordo a monte per l'attuazione del federalismo, tramite il Patto di convergenza, oltre che seguita da una fase successiva di collaborazione tra Stato e Regioni, per effettuare il controllo sul raggiungimento degli obiettivi di convergenza, tramite il monitoraggio della Conferenza permanente, che, in caso di rilevato scostamento, previo accordo tra diversi livelli di governo, determina l'attivazione di un procedimento amministrativo, per il conseguimento degli obiettivi di convergenza, tramite il relativo piano, contenente la valutazione delle cause e la predisposizione delle azioni correttive. Il problema che emerge è che gli accordi non stanno sullo stesso asse: ognuno ha il suo baricentro.

In altri termini, per il versante in cui gli ausili pubblici guardano al mercato dei servizi (o, comunque, dove un mercato non c'è, al settore dei servizi), il modulo convenzionale si manifesta sovente attraverso gli strumenti della programmazione negoziata, ovvero tramite il contratto di servizio (che della programmazione negoziata è l'ultimo figlio), o ancora attraverso il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, rappresentato da società miste; mentre per la parte in cui gli ausili guardano ai bilanci pubblici da cui provengono sembra emergere un nuovo strumentario convenzionale che è quello ruotante attorno agli obiettivi di convergenza.

Tuttavia, non possiamo dimenticare che il coordinamento della finanza pubblica in ambito statale e regionale avviene, per un verso, tramite l'esercizio della potestà legislativa (avente ad oggetto il binomio provviste finanziarie/documenti di finanza pubblica), la quale è chiamata a definire, secondo gli opportuni riparti di competenza ed eventuali innovativi ricorsi ai patti, gli obiettivi, le modalità d'impiego delle risorse, nonché i criteri per la selezione e le modalità di attuazione degli interventi; per altro verso, mediante l'esercizio della potestà amministrativa (avente ad oggetto il binomio provviste finanziarie/enti erogatori di servizi), sempre più spesso indirizzata a coinvolgere le autonomie nella fase attuativa, mediante il ricorso agli strumenti della programmazione negoziata.

Il rischio è che questi due versanti restino separati. Si scorgono, insomma, problemi di coordinamento del coordinamento. Che succede se il contratto di servizio contenente i livelli dei servizi da garantire, affidato in base a procedure ad evidenza pubblica, produce uno scostamento dagli obiettivi di convergenza? Come si ricorda, insomma, l'accordo nell'erogazione delle risorse all'accordo per rendere il più virtuosa possibile quell'erogazione? Non mi pare che l'art. 18 della legge 42/2009 si ponga questo problema; non mi sembra di poter ravvisare la consapevolezza di quanto sia complesso spostarsi dalla fase legislativa a quella amministrativa, laddove il piano di convergenza andrà ad incidere, quanto meno in parte, sull'assai complessa materia dei servizi pubblici locali e regionali, che già dovrebbero tendere, in base a meccanismi di concorrenza per il mercato, a costi efficienti⁸⁷, peraltro contornati da moduli convenzionali, spesso coinvolgenti anche soggetti privati.

Sembra, allora, che l'utilizzo su due piani diversi del modulo convenzionale, ovvero dal lato dell'erogazione dei finanziamenti per la gestione del servizio⁸⁸, spesso a favore di soggetti, perlomeno formalmente privati, e dal lato del raggiungimento della convergenza, tramite appositi raccordi istituzionali, possa ingenerare un nuovo paradosso, rappresentato dal disaccordo ingenerato dall'accordo, ovvero dalla collisione di accordi così disallineati.

(87) A conferma, ricordiamo che la disciplina europea sulla regolazione delle compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico ammette che lo strumento giuridico della gara sia di per sé idoneo a selezionare il fornitore in grado di offrire il servizio richiesto al minor costo, o, più esattamente, al costo più efficiente, consentendo di rinviare così il livello della necessaria compensazione. Al riguardo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in un recente parere, ha ribadito che "in generale l'espletamento della procedura competitiva, oltre a costituire il criterio cardine per consentire la selezione del fornitore più efficiente, assolve anche alla funzione di 'rivelare' automaticamente all'amministrazione il costo minimo di fornitura del servizio, rendendo pertanto superfluo il calcolo analitico dello stesso". (AGCM, AS761, *Consultazione pubblica della Commissione europea sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai servizi d'interesse economico generale (Steg)*, parere dell'8 settembre 2010, in *Boll.*, 11 ottobre 2010, n. 37).

(88) Basti pensare, ad esempio, al caso del trasporto pubblico locale, laddove i relativi contratti di servizio contemplano sempre diritti speciali a favore dell'affidatario, consistenti nell'erogazione di provvidenze pubbliche.

Moltissimo è allora sul punto il lavoro di assestamento di cui dovranno curarsi i decreti delegati, che però, sul versante del procedimento amministrativo, dovranno tener conto dei limiti del riparto delle competenze Stato-Regioni, risolvibile *ex art. 118 Cost.*, attraverso l'intervento in sussidiarietà dello Stato, tramite meccanismi di piena intesa. Infine, sia consentito uno spunto di analisi economica del diritto. Non possiamo, infatti, esimerci dall'interrogarci sui costi di transazione insiti nel Patto di convergenza, tenuto conto della complessa meccanica di tale sistema di raccordi, sia visto dall'interno del sistema stesso, sia visto nell'ottica degli inevitabili legami con altri strumenti di regolazione a valle, spesso fondati su complessi a sfondo negoziale, che temo resteranno paralleli per molto tempo, non rinvenendosi al momento meditati snodi di raccordo.

