

Sentenza della Corte costituzionale n. 6/2019

Materia: coordinamento della finanza pubblica.

Parametri invocati: articoli 3, 5, 116, 117 e 136 della Costituzione e articoli 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante “Statuto speciale per la Sardegna”.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Esito: illegittimità costituzionale.

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale ha accolto il ricorso contro l’articolo 1, comma 851, della legge 205/2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che, solo per l’anno 2019, riconosceva alla Regione Sardegna un contributo aggiuntivo di euro 15 milioni, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all’insularità, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Sardegna che tenesse conto, tra l’altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017.

Nel ricorso, la Regione aveva, in particolare, sostenuto l’esiguità e l’“iniquità” del contributo aggiuntivo a riduzione dell’accantonamento, sia in raffronto a quanto riconosciuto dalla medesima legge in favore delle Regioni Valle d’Aosta (articolo 1, comma 841), Friuli-Venezia Giulia (articolo 1, commi da 815 a 817) e della Regione siciliana, sia con riguardo ai contributi di finanza pubblica che la Regione Sardegna versa allo Stato in forza della legislazione vigente. Inoltre, secondo la Regione, il riconoscimento dei 15 milioni di euro, essendo disposto nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna, starebbe a significare il rifiuto, da parte dello Stato, di stipulare accordi fino alla fine del triennio, con la sostanziale proroga per tutto il triennio della situazione di mancato adeguamento delle risorse spettanti alla Regione autonoma Sardegna, a fini di riequilibrio dell’insularità, ai sensi dello Statuto speciale e dell’articolo 27 della legge 42/2009. Ciò si sarebbe tradotto nella unilaterale determinazione del contributo alla regione Sardegna, per il solo anno 2019, senza tener conto dei contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione e senza lasciare alcun margine di negoziabilità, come dimostrato dalla mancanza di somme ulteriori rispetto ai 15 milioni di euro per il 2019 specificamente stanziati nel bilancio dello Stato a copertura di un eventuale accordo prima del 2020.

La Corte ha ritenuto fondate le censure della Regione, in riferimento agli articoli 3, sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, 5 e 116 Cost., nonché agli articoli 7 e 8 dello Statuto speciale della Regione Sardegna e al principio di leale collaborazione.

Preliminarmente, la Corte ha ricordato come alla progressiva assunzione a carico della Sardegna di nuove funzioni sia conseguita, nel 2006, la revisione dell’ordinamento finanziario regionale che ha stabilito, all’articolo 8 dello Statuto speciale, il principio della garanzia dell’autonomia economico-

finanziaria della Regione, sulla cui attuazione è sorta una vasta controversia tra Regione e Stato in ordine alla mancata stipula di un accordo relativo alla capacità di spesa regionale nel contesto del Patto di stabilità interno. Ciò aveva portato la Corte, già nel 2012, a stigmatizzare l'inerzia statale, che *“troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto”* (sentenza 118/2012).

A detta sentenza ha fatto seguito un lungo negoziato esitato, nel 2014 e nel 2015, in due accordi in materia di finanza pubblica con i quali sono stati regolati alcuni elementi dei rapporti economici e finanziari tra Stato e Regione e sono state specificate alcune componenti delle compartecipazioni erariali senza che, tuttavia, siano mai state dedotte le componenti dell'entrata e della spesa necessarie per quantificare in modo ragionevole e proporzionato la dimensione del bilancio regionale necessario per il corretto esercizio delle competenze della Regione Sardegna.

Detta condotta è considerata *“biasimevole”* dalla Corte, secondo la quale, proprio in ragione della necessaria proporzione tra risorse e funzioni, le rilevanti modifiche alla parte finanziaria dello statuto speciale intervenute nel 2006, la mancata attuazione dell'articolo 27 della legge 42/2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale e regionale, lo *“stillicidio di norme”* che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve, eccetera), hanno inciso sulle entrate regionali *“dovevano essere adeguatamente ponderati nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni assegnate”*. Ponderazione che non è ravvisabile nella decisione, assunta unilateralmente dallo Stato, di stanziare per il triennio 2018/2020, *“una quantità di risorse incongruente con il fisiologico finanziamento delle funzioni regionali”*, senza che sia stato preso in alcun modo in considerazione il problema dell'insularità, cui fa chiaramente l'inattuato ma vigente articolo 27 della legge 42/2009.

Nemmeno, a detta della Corte costituzionale, nell'ambito dello stanziamento delle risorse per il trienni 2018/2010, si è tenuto conto dell'incidenza degli accantonamenti in conformità alla sentenza 77/2015 (e 188/2016) che, fornendo una lettura costituzionalmente orientata all'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 95/2012, aveva ritenuto che gli accantonamenti ivi disposti non avrebbero potuto essere consolidati negli esercizi successivi, in quanto altrimenti *“l'accantonamento si tramuterebbe, di fatto, in appropriazione”*.

A questo riguardo, la Corte ha ritenuto inconfidente l'argomentazione della difesa dello Stato secondo cui la mancata attuazione sarebbe dovuta all'“effetto dirompente” che comporterebbe la restituzione degli accantonamenti, asseritamente in contrasto con l'art. 81 Cost. e i saldi di finanza pubblica. Infatti, l'equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata *“deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione”*, in quanto *“il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali, categoria di appartenenza della ricorrente – nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate”*. Per questo motivo, nonostante gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità possano essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze n. 188 del

2016 e n. 155 del 2015), deve tuttavia considerarsi che: *“le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia”*, secondo il principio della priorità dell’impiego delle risorse pubbliche.

La disposizione impugnata, nella misura in cui prevede, per il triennio 2018/2020, uno stanziamento incoerente con le stesse finalità della norma, senza perequazione delle criticità insulari e omettendo di stanziare le somme necessarie all’attuazione della sentenza 77/2015, lede, quindi, secondo la Corte, le competenze regionali perché sottrae alla programmazione triennale 2018/2020 della Regione una cospicua quantità di risorse, superiori alla somma di euro 15 milioni riferita, peraltro, al solo esercizio 2019.

La Corte ha ribadito che la via maestra per uscire dalla situazione di incertezza è quella dell’Accordo, che costituisce il *“principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale nella materia finanziaria”*. Tuttavia, impregiudicata la possibilità che la trattativa tra Stato e Regione autonoma Sardegna possa riprendere con immediato esito costituzionalmente conforme, ha ritenuto, pur nella doverosità del contributo regionale alla finanza pubblica, che *“deve essere comunque assicurato per il triennio 2018-2020 un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi, nel corso dell’esercizio 2019, gli effetti dell’accordo in itinere nel caso in cui quest’ultimo non venga stipulato con analoga tempestività”*, obbligando quindi alla rimodulazione, in riduzione, degli importi accantonati, tenuto conto dell’andamento storico delle entrate e delle spese della Regione, delle funzioni effettivamente esercitate dalla Regione e dei relativi oneri, degli svantaggi strutturali permanenti e dei costi dell’insularità, oltre che, per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella *ex post* dell’esercizio 2018, del principio dell’equilibrio tendenziale o dinamico.