

**Consulta: incostituzionalità del primato della ragione erariale e criteri di determinazione dei contributi spettanti alle autonomie speciali**

*Sommario: 1. Diritto del bilancio e assenza di un primato della ragione erariale. – 2. I criteri declinatori del principio di leale collaborazione nei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali. – 3. Regolazione provvisoria e*

*regolazione definitiva dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali. – 4. Il principio di proporzione tra risorse e funzioni regionali.*

#### 1. Diritto del bilancio e assenza di un primato della ragione erariale

“Nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali la “ragione erariale” non può essere un principio tiranno”: lo afferma a chiare lettere la Corte costituzionale così commentando essa stessa, nel proprio comunicato stampa ufficiale, la sentenza in esame.

Un messaggio chiaro, rivolto a Parlamento e Governo, e in particolare al Ministero dell’economia e delle finanze, custode dei conti pubblici. Un messaggio chiaro rivolto altresì ad autonomie territoriali e cittadini, sui quali, in ultima istanza, viene a gravare il peso finanziario, e soprattutto le connesse conseguenze economico-sociali, del rigore dei conti pubblici: rigore imposto oramai da molti anni dalla necessità di fronteggiare la vulnerabilità finanziaria (e quindi anche politica e istituzionale) di un Paese la cui sovranità nazionale è nei fatti schiacciata dal peso di uno stock di debito pubblico tra i più alti al mondo (2.358 mld di euro a gennaio 2019, Banca d’Italia, *Supplemento al Bollettino Statistico “Finanza pubblica, fabbisogno e debito”*), come suggellato dal recepimento nella nostra Carta fondamentale del Patto di stabilità e crescita europeo e del *Fiscal compact* (ad opera della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, di “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”), il cui rispetto è sorvegliato (speciale) non soltanto da parte delle istituzioni europee, ma altresì da parte dei mercati e dello *spread*.

In tale contesto, ribadisce la sentenza in commento, sotto il profilo contabile, la necessità di “trasparenza dei conti pubblici e dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali” (sent. n. 61/2018), che non può prescindere dal rispetto delle “regole di bilancio numeriche” così definite dall’Unione europea (direttiva europea 2011/85/UE dell’8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, attuata dall’Italia con il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 54, *Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*) e che, nel settore della finanza pubblica allargata, si traducono nell’obbligo di rappresentare le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici “nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, specularmente e tempestivo” (sent. n. 252/2015).

Peraltro, sotto il profilo finanziario, la Consulta si premura di riaffermare, nella sentenza in epigrafe in commento, il primato della Costituzione e del bilanciamento ed equilibrio complessivo di tutti i valori e principi da essa sanciti e tutelati sulla mera “ragione erariale” che, ben lungi dal poter essere brandita come un “principio tiranno”, prevaricatore rispetto a tutti gli altri, deve invece armonizzarsi e coniugarsi con tutti gli altri principi e valori costituzionali, compreso quello, particolarmente sottolineato dalla pronuncia in

commento, della spettanza alle autonomie speciali di risorse finanziarie adeguate all’esercizio delle loro funzioni secondo canoni di fisiologica programmazione.

Il primato della Costituzione si traduce nel primato, a chiare lettere rivendicato nella pronuncia in commento, della Corte costituzionale, quale supremo custode del bilanciamento dei complessivi valori e interessi costituzionalmente tutelati, compreso quello della “razionale e proporzionata partecipazione delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica”: primato rivendicato attraverso l’espressa affermazione della vincolatività del suddetto principio per il legislatore statale, il quale “nell’adozione delle politiche di bilancio, [...] dispone di una discrezionalità ‘limitata’ dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, alle quali deve dare attuazione tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva”.

Su questo ragionamento si fonda la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge di bilancio dello Stato per il 2018 sulle relazioni finanziarie con la Regione autonoma Sardegna (art. 1, c. 851, l. n. 205/2017) “nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla regione [...] una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell’accordo di finanza pubblica” (sent. n. 6/2019).

Viene al riguardo ribadita “la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell’economia globalizzata” (sent. n. 10/2016, nn. 155 e 10/2015). In tale materia la Corte costituzionale ha dovuto adeguare “il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incompressibile scenario, in particolare elaborando il principio dell’equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della “bilancia finanziaria” verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese [...] che deve essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa [...] come giusto temperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell’art. 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l’effettività dei vincoli costituzionali” (sent. n. 6/2019).

Ciò comporta che gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate in materia finanziaria possono essere traslati dal legislatore – sia esso statale o regionale – su esercizi successivi soltanto “laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all’art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario” (sent. n. 188/2016 e n. 155/2015), ma sempre nel rispetto del limite in base al quale “le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie della 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 interes-

si costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia”.

Infatti le pronunzie costituzionali “adottate nella materia finanziaria ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa (sia statale che regionale) nel determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale”: quest’ultimo “viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il ‘rispetto del principio di priorità dell’impiego delle risorse disponibili’ (sent. n. 266/2013) per coprire le spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale” (sent. n. 188/2016 e n. 250/2013).

## 2. I criteri declinatori del principio di leale collaborazione nei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali

La pronuncia in commento si colloca in modo coerente e contiguo nel solco di una giurisprudenza costituzionale che, a fronte dell’obbligo – oramai ben esplicitato dalla novella costituzionale (art. 119, c. 1, come novellato dalla l. cost. n. 1/2012) – dei comuni, province, città metropolitane e regioni, quali enti territoriali titolari di garanzia costituzionale di “autonomia finanziaria di entrata e di spesa”, sia di “rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci” (quale limite all’autonomia finanziaria e corollario al tempo stesso della medesima, secondo un canone, anch’esso oramai costituzionalizzato, di intrinseca e inscindibile connessione tra “autonomia finanziaria” e “responsabilità finanziaria”), e sia di “concorso (degli enti territoriali) ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”, aveva già affermato l’obbligo dello Stato di improntare il proprio rapporto con i livelli territoriali di governo secondo standard di “leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio”.

In tale prospettiva, la Corte impartisce chiare indicazioni al legislatore, enucleando dalla legislazione costituzionale, da quella attuativa e dai propri indirizzi giurisprudenziali, puntuali “criteri con cui dovranno essere determinati i contributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per il triennio 2018-2020, in attesa che si perfezioni l’accordo definitivo tra lo Stato e la medesima regione”, ciò nell’ottica di individuare, alla luce dell’art. 27 l. n. 42/2009, nella determinazione del concorso delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i seguenti “elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione – al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento [...]”:

a) la dimensione della finanza della regione rispetto alla finanza pubblica complessiva;

b) le funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri;

c) gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell’insularità e i livelli di reddito pro capite;

d) il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo arco temporale (art. 97, c. 1, secondo periodo, Cost.);

e) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.);

f) il principio dell’equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo”.

Trattasi in parte qua di una pronuncia che depone una pietra miliare nel lungo percorso evolutivo della giurisprudenza costituzionale in materia di finanza pubblica e rapporti tra i diversi livelli di governo del territorio. La sentenza, infatti, specifica e puntualizza, in criteri dettagliati, la concreta declinazione della coniugazione e del bilanciamento tra i plurimi principi e valori costituzionali (artt. 3, 5, 81, 97, 116-119) che vengono in rilievo, tra i quali in particolare: “pareggio ed equilibrio di bilancio”, “leale collaborazione dello Stato con le autonomie territoriali nell’esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica”, “effettività dell’autonomia territoriale”, “adeguatezza e proporzione delle risorse finanziarie riconosciute agli enti territoriali rispetto alle funzioni spettanti e alle specificità del contesto territoriale”, “concorso delle autonomie territoriali, anche speciali, ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”, “federalismo fiscale solidale”, “coesione territoriale”, principio di “uguaglianza sostanziale” e relativa attuazione sull’intero territorio nazionale.

Il bilanciamento tra i predetti valori e principi costituzionali, che fanno da contrappeso alla mera “ragione erariale”, trova la sua sintesi e concreta composizione negli specifici criteri dettati dalla Consulta. Questi sono tanto più importanti in quanto, pur espressi nell’occasione e con riferimento alla specifica vicenda riguardante la Regione Sardegna, hanno, a ben vedere, evidente portata e valenza generale, riferibile ai rapporti finanziari tra livello statale e livelli territoriali di governo, a prescindere dallo specifico ente interessato.

## 3. Regolazione provvisoria e regolazione definitiva dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali

La pronuncia in commento si situa lungo il solco con cui la Corte, nel ribadire la imprescindibilità del principio pattizio per la imposizione in via definitiva nei confronti delle autonomie speciali di generali contributi di finanza pubblica, ha più volte precisato che in via unilaterale lo Stato può soltanto “anticipare misure di contenimento quando la tempistica anticipata del Documento di economia e finanza (Def) non con-

*sente indugi nella definizione del concorso al rispetto dei vincoli di finanza nazionali ed europei da parte delle autonomie territoriali*” (sent. n. 154/2017, nn. 155 e 19/2015).

L’anticipazione da parte dello Stato degli effetti positivi dei contributi di finanza pubblica avviene di regola attraverso i cosiddetti “accantonamenti”: trattasi di poste attive che, pur permanendo “nella titolarità della regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione” (sent. n. 23/2014), “sono sottratte a un’immediata disponibilità per obbligare l’autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese”. In altri termini, “l’accantonamento transitorio delle quote di partecipazione [...] costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della regione e sono strumentali all’assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale” (sent. n. 77/2015).

Ammonisce, tuttavia, la Corte che “la conaturata provvisorietà temporale e quantitativa” di questa situazione implica il divieto per lo Stato di protrarla senza limite, “perché altrimenti l’accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione”. Per contro, “l’accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione. Esso si differenzia dall’istituto del contributo delle autonomie speciali – come definito nella sentenza n. 19/2015 – per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il carattere di necessaria temporaneità [...] strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche” (sent. n. 188/2016). Una siffatta situazione non può che essere provvisoria e “da assoggettare a conguaglio nel momento in cui siano maturate e specificate le condizioni di legge sulla base delle quali sono stati disposti” (sent. n. 188/2016 e n. 77/2015).

Al principio di “provvisorietà” fa da fisiologico corollario il “divieto di consolidamento degli accantonamenti” (sent. n. 77/2015), avendo il Giudice delle leggi ben chiarito “che la proporzionalità e la conseguente conformità a Costituzione dei prelievi a carico delle autonomie territoriali sono strettamente dipendenti dal sincronico raffronto con le singole manovre di finanza pubblica che li dispongono, dovendosi evitare il consolidamento automatico di contributi e accantonamenti assunti in contesti economici inerenti a progressi esercizi” (sent. n. 154/2017).

Le misure provvisorie debbono inoltre sempre situarsi nell’ambito dei principi generali in tema di “re-

*lazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, vale a dire che i vincoli di finanza pubblica devono comunque consentire l’esercizio dell’autonomia regionale nell’allocazione delle risorse, pur nel rispetto del generale obiettivo di risparmio*” (sent. n. 82/2007) e comunque lasciando sempre aperta “la via pattizia per regolare, anche a esercizio di bilancio inoltrato, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali” (sent. n. 19/2015). Detti accantonamenti provvisori, in altri termini, “devono essere limitati nel tempo e, di regola, non sono consentite proroghe, cosicché l’estensione dei contributi di finanza pubblica può intervenire solo attraverso una nuova e integrale valutazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la regione” (sent. n. 154/2017), nell’ambito dei quali le “riserve erariali, ovvero sia prelievi diretti a valere sulle risorse partecipate”, sono consentite soltanto “in conformità ai limiti indicati negli statuti e nelle norme di attuazione statutaria” (sent. n. 241/2012).

#### 4. Il principio di proporzione tra risorse e funzioni regionali

In tale quadro complessivo ribadisce la Consulta che “la necessaria proporzione tra risorse e funzioni” costituisce un “limite intrinseco” insuperabile, a pena di incostituzionalità, delle disposizioni legislative statali, alle quali è consentito, nel rispetto dei limiti e condizioni sopra sinteticamente richiamati, stabilire riduzioni delle risorse spettanti alle regioni e province autonome, ma mai sino al punto “da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale” (sent. n. 307/1983, n. 123/1992, n. 370/1993, n. 138/1999), tale quindi da porle in una situazione di concreta “impossibilità di svolgere correttamente le funzioni” (sent. n. 6/2019).

In proposito, fermo “che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, c. 1, Cost. – all’equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale (... la) Corte ha già chiarito (sent. n. 101/2018 e n. 247/2017) che l’art. 97, c. 1, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l’equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l’equilibrio complessivo di quest’ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale” e che “deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato.

In sostanza, l’equilibrio complessivo – a meno di non voler pregiudicare con una sproorzionata compressione l’autonomia di un singolo ente territoriale – 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”. Ne discende che “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 [...] – nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate”.*

In conclusione, la riduzione delle risorse finanziarie a carico dell'autonomia territoriale ad opera del legislatore statale, laddove si spinga sino a determinare una significativa sproporzione tra le funzioni spettanti (in base al principio di sussidiarietà) e le relative fonti di finanziamento, è affetta da incostituzionalità (sent. n. 46/2019, nn. 127 e 205/2016) in quanto, non solo pregiudica l'effettivo e adeguato esercizio delle funzioni dell'autonomia territoriale (profilo amministrativo-funzionale), ma ne compromette altresì la capacità di operare in equilibrio finanziario e secondo canoni di sana gestione e corretta programmazione finanziaria (profilo finanziario), per tale via pregiudicando non solo l'equilibrio individuale del singolo ente, ma, in ultima istanza, anche l'equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata, che non può prescindere dall'equilibrio dei singoli enti che la compongono, del quale costituisce la risultante.

DANIELA MORGANTE