

**Le norme di attuazione degli Statuti speciali in materia finanziaria:
argine alle tendenze bulimiche statali
e strumento di riscoperta della specialità regionale ***

di Stefano Aru**
(8 aprile 2019)

Sommario: 1. I doveri di solidarietà economica delle autonomie speciali. – 2. L'ondivaga giurisprudenza costituzionale al tempo della crisi. – 3. In attesa delle norme di attuazione degli Statuti speciali: l'accordo come (potenziale) strumento di equilibrio tra istanze unificanti e istanze autonomistiche. – 4. Il concorso alla finanza pubblica da parte della Regione Sardegna nella sentenza n. 77/2015 della Corte costituzionale. – 5. Leale collaborazione, transitorietà e debolezza dell'accordo Stato-Sardegna nella sentenza n. 154/2017 della Corte. – 6. Quando il "concorso" si trasforma in "mancato riconoscimento": Corte costituzionale n. 6/2019. – 7. Un primo efficace argine alle tendenze bulimiche statali: il d.lgs. n. 114/2016. – 8. L'urgenza di nuove norme d'attuazione dello Statuto speciale in materia finanziaria.

1. I doveri di solidarietà economica delle autonomie speciali

Le relazioni finanziarie tra Stato e Sardegna, oltre al trasferimento delle quote di compartecipazione al gettito erariale¹, hanno avuto ad oggetto, di recente, i contributi al risanamento della finanza pubblica a cui la Regione Sardegna, parimenti alle altre, è chiamata a concorrere.

Peraltro, che anche le autonomie speciali debbano attendere a un compito siffatto non è certo una novità. Basti pensare che già nel 1995 la Corte ebbe ad affermare che la finalità «di contenere il perdurante disavanzo della spesa pubblica» giustifica l'adozione, da parte del legislatore statale, «di misure che incidono su tutti gli enti di autonomia»², sia a statuto speciale che ordinario.

* Scritto proposto dal Prof. Pietro Ciarlo.

1 Si tratta delle entrate riconosciute alla Regione Sardegna in esecuzione dell'art. 8 dello Statuto speciale. Quest'ultimo, così come sostituito prima dall'art. 1 della l. n. 122 del 1983 e poi dall'art. 1, c. 834 della l. n. 296 del 2006, prevede che le entrate della Regione «sono costituite: a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione; e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT; g) dai canoni per le concessioni idroelettriche; h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria; m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici. Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione». Sul tema della "vertenza entrate" tra Stato e Regione Sardegna si v. C. PALA, *La Sardegna. Dalla "vertenza entrate" al federalismo fiscale?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2012, p. 213 ss. Sia consentito, altresì, rinviare a S. ARU, *La "vertenza entrate" tra Stato e Sardegna*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2019, p. 1 ss.

2 Così Corte costituzionale, n. 416 del 1995, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

L'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001³, che, almeno in astratto, avrebbe dovuto garantire una più ampia tutela dalle incursioni statali, non pare aver scalfito in alcun modo tale indirizzo, anzi. Nella sentenza n. 36 del 2004, infatti, la Corte si è affrettata a ribadire l'incontestabilità del potere statale di «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, [...] vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa»⁴ ad essi riconosciuta.

Sul piano normativo, invece, il dovere di solidarietà economica ricadente sulle autonomie speciali è stato introdotto solo con l'art. 27 della l. n. 42 del 2009⁵. Quest'ultimo, come si ricorderà, stabilisce che le autonomie speciali «concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario»⁶. Tuttavia, il legislatore, ben consapevole della potenzialità erosiva di una previsione siffatta sull'autonomia finanziaria ad esse riconosciuta, ha ritenuto opportuno stabilire, *eodem tempore*, che il dovere di solidarietà si sarebbe dovuto adempiere «secondo criteri e modalità» stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti⁷, che «tengano conto della dimensione della finanza delle [...] regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori»⁸.

Il legislatore, dunque, così prevedendo, si è mostrato particolarmente accorto nel ricercare un ragionevole punto di equilibrio tra l'indefettibile esigenza di risanamento della finanza pubblica e l'autonomia finanziaria riconosciuta, sia dagli Statuti che dalle norme di attuazione, alle singole autonomie speciali⁹.

È in linea con tale esigenza che deve essere letta l'istituzione, prevista nel medesimo art. 27, di un «tavolo di confronto»¹⁰ tra il Governo e le autonomie speciali, cui spetta individuare «linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà»¹¹. Il tavolo, insomma, è «il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale [...], secondo il principio di leale collaborazione»¹².

3 La l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, reca «*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*».

4 Si v. Corte costituzionale, n. 36 del 2004, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

5 La l. n. 42 del 2009, come si ricorderà, reca «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*».

6 Così l'art. 27, c. 1, della l. n. 42 del 2009. Per un'analisi sugli strumenti sottesi a tale disciplina si v. L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2011, p. 1 ss.

7 Sulle norme di attuazione degli Statuti speciali si v. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017. V., altresì, M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, Jovene, 2012.

8 Si v. l'art. 27, c. 2, della l. n. 42 del 2009.

9 Sul tema della partecipazione delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica si v. I. DALMONEGO, *Le autonomie speciali nel processo di riequilibrio della finanza pubblica, in Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni speciali*, R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), Trento, 2014, p. 93 ss.

10 V. l'art. 27, c. 7, della l. n. 42 del 2009.

11 *Ibidem*.

12 Si v., in questi termini, Corte costituzionale, n. 201 del 2010, Punto 3 del *Considerato in diritto*. Nella medesima sentenza, peraltro, all'argomento addotto dalla Regione Sicilia, secondo cui i compiti e le funzioni del «tavolo di confronto» si sarebbero potuti rilevare una duplicazione di quelli affidati alla Commissione

È in questo contesto di fondo, caratterizzato, almeno in astratto, dal tentativo del legislatore di evitare che le politiche di risanamento alla finanza pubblica erodessero, fino ad annullarla, l'autonomia finanziaria delle Regioni e Province speciali, che si è innestato un lungo contenzioso tra Stato e Regione Sardegna, originato dai tanto ingenti quanto numerosi contributi finanziari ad essa richiesti. Contenzioso, quest'ultimo, che ha avuto due importanti punti di approdo nelle sentenze della Corte costituzionale n. 6 e n. 31 del 2019.

Così, dopo aver ricostruito il quadro giurisprudenziale in materia, focalizzerò l'attenzione sui più rilevanti passaggi della disputa richiamata, nel tentativo di dimostrare come l'approvazione delle norme d'attuazione degli Statuti speciali, richiesta dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009, rappresenti ormai un'esigenza indifferibile.

Ritengo, infatti, che le norme di attuazione dello Statuto speciale rappresentino l'unico strumento in grado, da un lato, di arginare, pur nel rispetto dei doveri di solidarietà economica, le tendenze bulimiche statali e, dall'altro, di rappresentare il fondamento su cui innestare, forse nel suo momento storico più difficile¹³, una nuova idea di specialità. Se è vero, infatti, che autonomia speciale «non significa potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione»¹⁴, è altrettanto vero che, in una fase in cui la richiesta di ulteriori margini di autonomia da parte delle Regioni è sempre più pressante¹⁵, una riflessione sul senso della specialità oggi risulta, oltreché necessaria, doverosa. È giunto il momento, infatti, di superare un atteggiamento che ha visto da sempre la preminenza del culto della specialità sui suoi stessi strumenti, laddove invece sono solo questi a poterle garantire una reale prospettiva futura.

2. *L'ondivaga giurisprudenza costituzionale al tempo della crisi*

Come si è visto, dal dato normativo emerge come alle autonomie speciali, pur coinvolte a pieno titolo nel processo di risanamento del bilancio statale, siano riconosciute delle modalità di concorso alla finanza pubblica tali per cui l'intervento legislativo statale non possa incidere, comprimendolo irrimediabilmente, sul margine di autonomia finanziaria ad esse riconosciuto.

A ben osservare, però, sebbene la disciplina legislativa risulti chiara nei suoi contenuti,

paritetica, il Giudice delle leggi ha replicato precisando che il tavolo e la Commissione «non solo risultano del tutto diversi quanto alla composizione, ma hanno anche ambiti operativi e funzioni diversi». Difatti, mentre l'organo statutario «è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo», il tavolo di confronto «non ha, invece, alcuna funzione di partecipazione al procedimento di produzione normativa, perché la disposizione censurata si limita ad attribuirgli compiti e funzioni politico-amministrativi non vincolanti per il legislatore, di carattere esclusivamente informativo, consultivo e di studio ("linee guida, indirizzi e strumenti")», nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» (Punto 3 del *Considerato in diritto*).

13 Nella medesima direzione si v. R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, n. 3, 2016, p. 446, secondo cui «la popolarità delle autonomie speciali è forse al suo minimo storico».

14 Si v. Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 4.4.1 del *Considerato in diritto*.

15 Mi riferisco, evidentemente, all'attivazione dei processi di cui all'art. 116, c. 3, della Costituzione, da parte delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e, da ultimo, Campania. Sul tema v., almeno, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2019, p. 1 ss.; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2019, p. 1 ss.; R. DICKMANN, *La legge per l'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019, p. 1 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019, p. 1 ss.; A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2, 2019, p. 1 ss.; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 marzo 2019, p. 1 ss.; C. DE VINCENTI, *L'attuazione dell'art. 116 della Costituzione sul c.d. regionalismo differenziato: questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2019, p. 1 ss.

gli indirizzi seguiti dalla giurisprudenza costituzionale non sono stati affatto costanti. Se in un primo momento, infatti, la Corte sembrava voler erigere una barriera a presidio dell'autonomia finanziaria delle Regioni e Province autonome, successivamente ha ammesso deroghe al procedimento previsto dal succitato articolo 27 che, fondate sul contesto economico emergenziale e sui vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, hanno consentito al legislatore statale di spingersi a tal punto da imporre contributi alle autonomie speciali in via del tutto unilaterale.

Non è marginale ricordare, al riguardo, che con l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012¹⁶ la cornice normativa si è ulteriormente rinforzata nel senso di indirizzare l'intero comparto delle autonomie verso il principio dell'equilibrio di bilancio¹⁷. Contestualmente, con la disciplina d'attuazione del novellato art. 81 Cost., è stata confermata la possibilità per lo Stato di imporre «ulteriori obblighi» a carico di tutti gli enti costitutivi della Repubblica «in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica»¹⁸.

Non può stupire, allora, da un lato, il fatto che il legislatore statale sia intervenuto a più riprese, con norme capaci d'imporsi sull'intero sistema delle autonomie, affinché tale obiettivo venisse concretamente raggiunto; dall'altro, la circostanza per cui la Corte si sia man mano orientata nel senso di giustificare misure che, sebbene erosive dell'autonomia legislativa regionale, trovavano nelle esigenze surrichiamate la loro *ratio* giustificatrice.

In un primo momento, però, come anticipato, sembrava che questa strada fosse preclusa al legislatore. Si pensi, a titolo d'esempio, alla sentenza n. 151 del 2012 della Corte costituzionale, dove il Giudice delle leggi, nel vagliare la legittimità della disciplina volta alla riduzione del «costo degli apparati politici e amministrativi»¹⁹, ha precisato –

16 La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, reca «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*». Come è noto, nella l. cost. richiamata si è previsto: a) l'introduzione, nell'art. 81 Cost., del principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, che tenga conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo di bilancio; b) l'introduzione, nell'art. 97 Cost., dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni di assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico; c) il trasferimento della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» dall'elenco di materie di potestà concorrente a quello delle competenze di potestà esclusiva statale; d) l'inserimento, all'art. 119 Cost., della previsione per cui anche i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; e) l'introduzione del principio, sempre fissato nell'art. 119 Cost., secondo cui gli enti succitati possono ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento, «con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

17 Sul punto v. Corte costituzionale, n. 82 del 2015, Punto 7.4 del *Considerato in diritto*. In tale occasione, il Giudice delle leggi, dopo aver ribadito che, di regola, «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea», ha precisato che «tali principi e tali vincoli sono oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., obbliga il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Sul punto si v. G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 1 ss.

18 Così l'art. 9, c. 5, della l. n. 243 del 2012, la quale reca «*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione*». Tuttavia, al comma subito successivo si precisa che «le disposizioni di cui al comma 5 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione». Sulla portata applicativa della legge di attuazione del novellato art. 81 della Costituzione si v. A. BRANCASI, *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2018, p. 413 ss.

19 Il riferimento è, in particolare, all'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010, recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*».

replicando alla difesa statale che fondava tali misure sulla necessità di far fronte «con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria» – che in alcun modo lo Stato potesse spingersi fino al punto di derogare al riparto delle competenze costituzionalmente garantito. Tantoché, neppure il principio *salus rei publicae suprema lex esto*, invocato dallo Stato, è stato in grado di giustificare la sospensione delle «garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali»²⁰.

In un primo momento, insomma, è parso che la Corte, pur in un contesto di grave crisi economica, non intendesse in alcun modo giustificare misure del legislatore statale che si ponessero in contrasto con il riparto delle funzioni disciplinato nel Titolo V Cost. e nei singoli Statuti di autonomia speciale. L'invito rivolto al legislatore era, piuttosto, in linea con tale indirizzo, di affrontare l'emergenza economica predisponendo strumenti che fossero «consentiti dall'ordinamento costituzionale»²¹.

Con riferimento alle autonomie speciali, il richiamo è, dunque, all'*iter* procedimentale previsto nell'art. 27 della l. n. 42 del 2009, il quale, come si è visto, impone che il loro contributo al risanamento della finanza pubblica venga disciplinato mediante le norme di attuazione dei rispettivi Statuti speciali. Un procedimento che, coinvolgendo sia l'esecutivo statale che quello regionale, consentirebbe comunque di salvaguardare l'autonomia finanziaria ad esse riconosciuta.

E in effetti, con la sentenza n. 241 del 2012, la Corte, riferendosi al succitato art. 27, ha confermato che questo pone, per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, «una vera e propria riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali [...], così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti»²².

Sulla base degli indirizzi richiamati sembrava, dunque, che tale procedura potesse rappresentare un'effettiva garanzia a favore delle autonomie speciali, giacché avrebbe impedito al legislatore di imporre misure finalizzate al risanamento della finanza pubblica unilateralmente o comunque al di fuori del procedimento previsto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009.

Senonché, già in una pronuncia di poco precedente, la n. 193 del 2012²³, la Corte sembrava procedere nella direzione opposta. Nell'occasione, infatti, dopo aver ribadito che l'art. 27 esclude che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle autonomie speciali al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi Statuti, ha precisato che ciò vale fintantoché «non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva»²⁴.

Indirizzo confermato, e ulteriormente esplicitato, nella sentenza n. 23 del 2014²⁵, nella quale la Corte, replicando all'assunto della Regione Sardegna, secondo cui l'art. 27 della l. n. 42 del 2009 «porrebbe le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo

20 V. Corte costituzionale, n. 151 del 2012, Punto 4 del *Considerato in diritto*. Su tale sentenza si v. i commenti di D. GIROTTO, *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come «livello essenziale dei diritti politici»?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, p. 1167 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *giurcost.org*, p. 1 ss.

21 *Ibidem*.

22 Così Corte costituzionale, n. 241 del 2012, Punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

23 Sulla sentenza richiamata si v. il commento di E. JORIO, *La Consulta «raccomanda» l'applicazione del federalismo fiscale e «invita» alle riforme strutturali (nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 193/2012)*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2012, p. 1 ss.

24 Si v. Corte costituzionale, n. 193 del 2012, Punto 2.3.2 del *Considerato in diritto*.

25 Sulla quale si v. G. MOBILIO, *La Corte torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai «tagli» (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2014, p. 805 ss.

da parte dello Stato»²⁶, ha affermato che quest'ultimo, pur ponendo una vera e propria riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali, «ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa»²⁷.

Il dato è tratto. È del tutto evidente, infatti, che consentire a una norma successiva statale, pur in casi specifici, di derogare alla procedura prevista nell'art. 27, presti il fianco all'imposizione unilaterale da parte del legislatore statale di contributi al risanamento della finanza pubblica alle autonomie speciali in totale spregio del principio di leale collaborazione. E la chiave per giungere a ciò, com'era facilmente presagibile, è stata quella del «contesto di grave crisi economica [...] in cui si è trovato ad operare il legislatore», al quale deve dunque riconoscersi la possibilità di «discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria»²⁸. D'altra parte, soggiunge ancora la Corte, la procedura concertata «non è costituzionalmente necessitata»²⁹.

A sostegno della deroga alla procedura pattizia, la Corte adduce, dunque, sia argomenti di natura formale che fattuale. Da un lato, infatti, fa leva sul principio della successione delle leggi nel tempo, dall'altro, invece, è la crisi economica a giustificare interventi del legislatore statale ancorché erosivi dei margini di autonomia finanziaria riconosciuti alle autonomie speciali.

Ma c'è di più. Infatti, per giustificare gli interventi unilaterali del legislatore statale, la Corte, oltre a richiamare la grave crisi economica che affligge il Paese, attribuisce un rilievo dirimente «alla tempestività degli adempimenti nazionali rispetto alle scadenze temporali tipiche del sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri»³⁰. Tempestività che, fatalmente, «non può essere messa in pericolo dalla necessità, per lo Stato, di attendere di aver completato l'iter di negoziazione con ciascun ente territoriale»³¹.

In definitiva, dunque, dalla giurisprudenza richiamata emerge che se in un primo momento la Corte non ha ammesso interventi del legislatore statale che fossero in contrasto con le prerogative garantite alle autonomie regionali, successivamente ha invece giustificato, sia sulla base di argomenti formali che fattuali, misure che, per la loro portata applicativa, risultavano particolarmente erosive anche dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni e Province speciali.

3. In attesa delle norme di attuazione degli Statuti speciali: l'accordo come (potenziale) strumento di equilibrio tra istanze unitarie e istanze autonomistiche

Se è vero, da un lato, che la Corte è parsa particolarmente sensibile alle ragioni dello Stato, è altrettanto vero che, consapevole dell'effetto erosivo delle misure statali sull'autonomia regionale, ha tentato fin da subito di individuare un ragionevole punto di equilibrio che, per quanto possibile, non consentisse a nessuna delle due istanze di prevalere irrimediabilmente sull'altra.

Così, recuperando un risalente indirizzo³², non ha mai mancato di ribadire che, in attesa

26 V. Corte costituzionale, n. 23 del 2014, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

27 *Ivi*, Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

28 V. Corte costituzionale, n. 82 del 2015, Punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

29 Così Corte costituzionale, n. 23 del 2014, Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

30 *Si v.* Corte costituzionale, n. 82 del 2015, Punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

31 *Ibidem*.

32 Il riferimento è, in particolare, alla sentenza della Corte costituzionale, n. 353 del 2004, Punto 4 del *Considerato in diritto*, nella quale la Corte ha osservato che «pur dovendosi privilegiare il metodo

dell'emanazione delle norme di attuazione degli Statuti, prevista nell'art. 27 della l. n. 42 del 2009, allorché si tratti di misure particolarmente incisive rispetto ai margini di autonomia delle Regioni speciali, «merita di essere privilegiata la via dell'accordo»³³, che rappresenta lo strumento più idoneo per la salvaguardia della loro autonomia finanziaria.

Il principio dell'accordo, peraltro, non rappresenta affatto una novità nelle relazioni tra Stato e autonomie speciali³⁴. Già alla fine degli anni Novanta, infatti, con la l. n. 449 del 1997³⁵, il legislatore statale, nel disciplinare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, ebbe a precisare che, con riferimento alle autonomie speciali, gli obiettivi sono realizzati «d'intesa tra il Governo e i Presidenti delle giunte regionali e provinciali, nell'ambito delle procedure previste negli statuti e nelle relative norme di attuazione»³⁶.

Se si osserva con attenzione, infatti, sono già i singoli Statuti, eccezion fatta per la Regione Sicilia³⁷, a prevedere che le disposizioni inerenti alle relazioni finanziarie tra Stato e Regione possano essere modificate con leggi ordinarie, sentita la Regione interessata. In altri termini, per la modifica della disciplina finanziaria non è necessaria l'attivazione dell'*iter* di revisione statutaria, ma è sufficiente l'approvazione di una legge statale ordinaria che veda il coinvolgimento della Regione interessata³⁸.

È proprio sulla scia di tali previsioni che la Corte ha deciso di porre il principio dell'accordo, non solo alla base degli interventi statali che, imponendo un concorso alla finanza pubblica, risultavano particolarmente erosivi delle competenze regionali, ma a fondamento di tutte le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni speciali.

Lo strumento dell'accordo, infatti, è funzionale «a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti»³⁹ delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, «anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali»⁴⁰. Il suo contenuto, dunque, «è costituito dalle diverse componenti finanziarie che nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale»⁴¹ al risanamento della finanza pubblica.

dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie, anche alle Regioni speciali, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale, sono chiamati a concorrere».

33 Si v., tra le tante, Corte costituzionale, n. 46 del 2015, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

34 Sul metodo dell'accordo si v. G. RIVISECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in

35 La legge 27 dicembre 1997, n. 449, reca «*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*».

36 Siffatto strumento, peraltro, come ricordato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 82 del 2007, Punto 6 del *Considerato in diritto*, è stato successivamente adoperato nell'art. 28, c. 15, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 («*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*»), e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate, dalla legge 23 dicembre 1999, n. 448, in poi.

37 Lo Statuto della Regione Sicilia prevede, infatti, che le disposizioni in materia finanziaria possano essere modificate esclusivamente attivando il procedimento di revisione statutaria.

38 Con riferimento alla Regione Sardegna, è l'art. 54, c. 5, dello Statuto speciale, a prevedere che «le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione».

39 V. Corte costituzionale, n. 19 del 2015, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*. Sulla sentenza in esame si v. il commento di R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, n. 3, 2015, p. 799 ss.

40 Si v. Corte costituzionale, n. 19 del 2015, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

41 *Ibidem*. Il contenuto degli accordi, precisa la Corte, «oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difforni tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difforni, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria

Con riferimento, poi, a quest'ultimo profilo, l'obiettivo dell'accordo è di consentire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica evitando, contestualmente, che «il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante»⁴².

Sembrerebbe, dunque, almeno *prima facie*, che lo Stato non possa imporre un concorso alla finanza pubblica alle autonomie speciali se non previo accordo con ciascuna di esse.

Senonché il principio dell'accordo, oltre ad implicare un solo vincolo di metodo e non di risultato⁴³, «in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale»⁴⁴. Difatti, allorché la legge ordinaria «non incontra un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali che, per quanto non oggetto di accordo, pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali»⁴⁵.

Tuttavia, al di fuori di questi casi particolari, l'accordo richiede che le parti pongano «in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità»⁴⁶. Il dovere di discussione che ne deriva comporta, quindi, «che si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica»⁴⁷. Anche lo Stato, pertanto, «deve fare in modo che l'attività di concertazione si svolga secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in riferimento ai limiti di accoglimento delle proposte formulate dalle autonomie speciali, quanto in relazione alle possibili alternative da offrire a queste ultime»⁴⁸. È necessario evitare, insomma, «atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione»⁴⁹.

In attesa che intervengano le norme di attuazione, dunque, lo strumento dell'accordo, al netto della sua cogenza esclusivamente metodologica e della sua derogabilità, risulta essere l'unico strumento in grado di mantenere in equilibrio due esigenze parimenti meritevoli di tutela: l'equilibrio dei conti pubblici e la tutela degli spazi di autonomia finanziaria riconosciuti alle Regioni speciali. Peraltro, se è vero che tale strumento «non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo»⁵⁰, è altrettanto vero che non mancano alle autonomie speciali i mezzi «per reagire a eventuali comportamenti, anche omissivi, dello Stato che non appaiano conformi al principio di leale collaborazione»⁵¹.

Tuttavia, considerando l'oggettiva difficoltà nel provare una condotta siffatta, ritengo che le autonomie speciali più che rincorrere il conseguimento di singoli accordi di finanza pubblica, debbano riversare le proprie energie sull'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto speciale, declinando così «il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario»⁵².

convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea».

42 V. Corte costituzionale, n. 19 del 2015, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

43 *Ibidem*.

44 Si v. Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

45 *Ibidem*.

46 V. Corte costituzionale, n. 19 del 2015, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

47 *Ibidem*.

48 *Ibidem*.

49 *Ibidem*.

50 *Ibidem*.

51 Si v., in questi termini, Corte costituzionale, n. 82 del 2015, Punto 7.5 del *Considerato in diritto*.

52 V. Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

4. Il concorso alla finanza pubblica da parte della Regione Sardegna nella sentenza n. 77/2015 della Corte costituzionale

È in tale quadro normativo-giurisprudenziale che si innestano numerose sentenze della Corte costituzionale, nelle quali il Giudice delle leggi è stato chiamato a vagliare la legittimità di contributi al risanamento della finanza pubblica imposti alla Regione Sardegna e, più in generale, a tutto il sistema delle autonomie speciali.

Sono molteplici, peraltro, gli strumenti adoperati dal legislatore a questo fine. Su tutti, occorre ricordare: a) gli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione al gettito erariale; b) il trasferimento, in via permanente o temporanea, degli oneri relativi a funzioni statali; c) l'applicazione del patto di stabilità interno⁵³. A queste tecniche è necessario aggiungere, inoltre, le riserve erariali, che però possono essere ricondotte tra le misure per il risanamento della finanza pubblica solo indirettamente.

Mi soffermerò, ora, su due pronunce, che ritengo estremamente significative, in cui la Corte è stata chiamata a vagliare la legittimità di misure per il risanamento della finanza pubblica, aventi come destinatari, nel primo caso, le sole Regioni e Province autonome, mentre, nel secondo, l'intero sistema delle autonomie. Il loro richiamo sarà utile per comprendere, più da vicino, quali siano i confini oltre i quali il legislatore statale non può spingersi affinché le misure previste possano dirsi compatibili con il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

La prima sentenza, la n. 77 del 2015, ha ad oggetto l'art. 16, c. 3, del d.l. n. 95 del 2012⁵⁴, nel quale si prevedeva che, «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», le autonomie speciali «assicurano un concorso alla finanza pubblica [...] per l'importo complessivo di 600 milioni per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere (enfasi aggiunta) dall'anno 2015». Si prevedeva, altresì, che, «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo [...] è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali o [...] sulle risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno»⁵⁵.

In buona sostanza, dunque, il meccanismo previsto dal legislatore contemplava la possibilità per le autonomie speciali di concordare con lo Stato, pur ad invarianza del concorso complessivo, il contributo spettante a ciascuna di esse⁵⁶. Tuttavia, in caso di

⁵³ Sul punto, è necessario precisare che il patto di stabilità interno, a partire dal 2016, è stato affiancato, e poi gradualmente sostituito, dalla disciplina sul pareggio di bilancio. Per quanto riguarda la Regione Sardegna, tale disciplina ha trovato applicazione già a decorrere dal 2015, in forza dell'accordo sottoscritto con lo Stato, il 21 luglio 2014, il cui contenuto è stato recepito dall'art. 42, c. 10, del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 164 del 2014.

⁵⁴ Il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, reca «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario».

⁵⁵ V. l'art. 16, c. 3, del d.l. n. 95 del 2012.

⁵⁶ Ed in effetti con la nota del 30 ottobre del 2012, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno comunicato di aver raggiunto l'accordo in merito al riparto del concorso alla finanza pubblica di cui all'art. 16, c. 3, del d.l. n. 95 del 2012. I contenuti di tale accordo sono stati recepiti dal decreto 27 novembre 2012 del Ministero dell'economia e delle finanze, recante, appunto, «Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, c. 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento». Nella tab. n.1, viene individuata la quota spettante a ciascuna autonomia speciale. I 600 milioni di concorso, previsti per l'anno 2012, sono stati così ripartiti: 1) Valle d'Aosta 37.684.589,72; 2) Sardegna 83.375.626,70;

mancato accordo, l'accantonamento sarebbe stato effettuato, con riferimento a ciascuna di esse, direttamente con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Vale precisare che mediante l'accantonamento⁵⁷, «poste attive che permangono nella titolarità della Regione»⁵⁸, cui spettano in forza degli Statuti e della normativa di attuazione, «sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese»⁵⁹. Si tratta, in altre parole, di un mezzo con il quale le autonomie speciali «anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine risorse che lo Stato trattiene»⁶⁰. Le quote accantonate, infatti, rimangono «nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale»⁶¹.

Appurata la liceità dello strumento⁶², il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità sia dell'imposizione unilaterale del contributo da parte dello Stato, sia della sua durata destinata a protrarsi indefinitamente, atteso che la disposizione, nel prevedere un contributo «a decorrere dall'anno 2015», non ne stabilisce una scadenza.

Entrambe le questioni, secondo la Corte, sono da ritenersi conformi al quadro normativo-giurisprudenziale di riferimento.

Quanto alla prima, la Corte ha ribadito che se è vero, da un lato, che, in queste circostanze, merita «di essere privilegiata la via dell'accordo», è parimenti vero, dall'altro, che tale principio, «in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale»⁶³. L'emergenza finanziaria, come abbiamo già visto, giustifica «interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di un accordo, pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali»⁶⁴.

Quanto, invece, alla seconda, relativa al presunto contrasto con il principio di transitorietà, la Corte ha ritenuto che l'intervento abrogativo apportato dall'art. 1, c. 454, lett. c), della l. n. 228 del 2012⁶⁵, che ha circoscritto temporalmente fino al 2017 il concorso

3) Trentino Alto Adige 8.814.301,53; 4) Trento 38.880.982,14; 5) Bolzano 68.638.854,39; 6) Friuli Venezia Giulia 58.581.471,47; 7) Sicilia 304.024.174,05.

⁵⁷ Occorre segnalare che gli accantonamenti sono stati previsti per la prima volta con l'art. 28, c. 3, del d.l. n. 201 del 2011, recante «*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*», con il quale si è previsto che «con le procedure previste dall'art. 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dal 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007- 2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

⁵⁸ V. Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 10 del *Considerato in diritto*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Come ha precisato la stessa Corte, è il contesto emergenziale, «ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa», a far sì che una simile tecnica non violi «i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello di spesa». Così Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 10 del *Considerato in diritto*.

⁶³ Così Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Difatti, l'art. 1, c. 454, lett. c), della l. n. 228 del 2012, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)*», ha stabilito che «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2018, l'obiettivo in termini di competenza eurocompatibile, determinato

previsto dalla disposizione impugnata, soddisfacesse il parametro della transitorietà, il quale impone che le misure di concorso alla finanza pubblica abbiano effetti limitati nel tempo. Con la precisazione, tuttavia, che «non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione»⁶⁶.

Con la sentenza n. 77 del 2015, dunque, la Corte, nel ribadire la legittimità degli accantonamenti, ha precisato che, per dirsi conforme al quadro normativo-giurisprudenziale di riferimento, tale strumento deve essere: a) stabilito, in assenza di circostanze particolari, previa intesa con l'autonomia speciale; b) giustificato dal contesto economico emergenziale; c) limitato nel tempo; d) superato allorché intervengano le norme di attuazione degli Statuti speciali.

Per quanto riguarda, poi, più da vicino, la Sardegna, occorre segnalare che, nelle more del giudizio, la Regione ha raggiunto con lo Stato un accordo di finanza pubblica, sottoscritto il 21 luglio 2014 e recepito dall'art. 42, commi da 9 a 12, del d.l. n. 133 del 2014⁶⁷.

Con tale accordo, si è stabilito in particolare: a) che l'obiettivo del patto di stabilità interno per la Sardegna fosse determinato, per l'anno 2014, in 2.696 milioni di euro; b) che, a decorrere dall'anno 2015, la Regione Sardegna avrebbe conseguito il pareggio di bilancio come definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012⁶⁸; c) che, a decorrere dal 2015, alla regione Sardegna non si sarebbero applicati il limite di spesa [...] e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio⁶⁹. Contestualmente, la Sardegna si è impegnata «a ritirare, entro il 16 settembre 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alla impugnativa di leggi o atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente Accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-2017 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da pronunce di accoglimento»⁷⁰.

In estrema sintesi, dunque, a partire dal 2015 alla Regione Sardegna non è stato più applicato il patto di stabilità interno, per il quale si stabilisce un tetto alla spesa a prescindere dal *quantum* delle entrate, ma il principio del pareggio di bilancio che, a

riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011: [...] c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135».

66 Si v. Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 10 del *Considerato in diritto*.

67 Il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, reca «*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*».

68 L'art. 9 della l. n. 243 del 2012 stabilisce il principio secondo cui «i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'art. 10». Quest'ultimo, al primo comma, statuisce che «il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato».

69 Sui temi richiamati si v., diffusamente, O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016.

70 Occorre rilevare, peraltro, che, nel dicembre 2015, Stato e Regione sono addivenuti a un secondo accordo di finanza pubblica. Con tale intesa, volta al «coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del procedimento di attuazione dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3», Stato e Regione hanno eliminato alcuni ulteriori elementi d'incertezza riguardanti l'elenco delle compartecipazioni erariali di cui all'art. 8 dello Statuto e hanno convenuto, inoltre, che il saldo del maggior gettito spettante alla Regione per gli anni dal 2010 al 2015 sarebbe stato erogato in quattro annualità costanti a decorrere dall'anno 2016.

differenza del primo, consente di impegnare tutte le entrate disponibili, nel rispetto, comunque, del principio richiamato.

Tuttavia, a parte il concorso alla finanza pubblica previsto, tramite il patto di stabilità, per il 2014, nessun accordo è stato raggiunto circa la determinazione dei contributi per le successive annualità. Problema, questo, di non marginale rilievo, poiché a distanza di poco più di un anno dal recepimento dell'accordo, sono stati imposti alla Sardegna nuovi contributi alla finanza pubblica, senza che la Regione potesse, dunque, opporre all'intervento statale alcuna resistenza.

5. Leale collaborazione, transitorietà e debolezza dell'accordo Stato-Sardegna nella sentenza della Corte n. 154/2017

Una seconda rilevante tappa del contenzioso tra Stato e Sardegna è senz'altro rappresentata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 154/2017. Nella circostanza, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'ennesimo contributo alla finanza pubblica imposto alla Regione Sardegna e, più in generale, a tutto il sistema delle autonomie.

Ad essere sottoposta al vaglio della Corte è stata, in particolare, una misura introdotta dalla l. n. 208 del 2015⁷¹, con la quale si è imposto un contributo complessivo alla finanza pubblica «pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno»⁷². Si è previsto, altresì, che, fermo restando l'importo complessivo, il contributo di ogni autonomia speciale sarebbe stato determinato «previa intesa»⁷³ con ciascuna di esse.

La disposizione in esame stabiliva, dunque, l'imposizione di un contributo alla finanza pubblica trasversale, che coinvolgeva, a differenza del caso d'anziché richiamato, sia le Regioni ordinarie che le autonomie speciali.

Ma è stata proprio tale scelta a ingenerare, nella Regione Sardegna, una serie di dubbi circa la legittimità della previsione in esame.

Un primo vizio sarebbe rinvenibile, appunto, nella ingiustificata equiparazione tra le diverse autonomie. Il *punctum dolens* risiederebbe, in particolare, nell'assenza di un concreto margine di negoziabilità del concorso per le autonomie speciali, legato al fatto che l'obbligo «di integrale compensazione tra variazioni attive e passive»⁷⁴ implicherebbe la sostanziale impossibilità di raggiungere un accordo, giacché ogni «miglioramento individuale dovrebbe essere compensato da un acquiescente reciproco aggravio di altro ente»⁷⁵. Né varrebbe a superare tale criticità la previsione dell'intesa con ciascuna autonomia speciale, poiché tale ulteriore intesa «non solo escluderebbe qualsiasi rideterminazione del *quantum* del contributo imposto» alle Regioni e Province autonome, ma sarebbe anche condizionata dalla generale intesa in autoordinamento adottata da tutte le Regioni»⁷⁶.

Detto in altri termini, l'obbligo d'invarianza del concorso complessivo e la necessità di

⁷¹ La l. 28 dicembre 2015, n. 208, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

⁷² Si tratta dell'art. 1, c. 680, della l. n. 205 del 2015.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Si v. Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 2.1.3 del *Ritenuto in fatto*.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ V. Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 2.1.4 del *Ritenuto in fatto*.

pervenire a un accordo in sede di autocoordinamento con l'intero sistema delle autonomie, svuoterebbero *de facto* di significato la successiva intesa da raggiungersi con ciascuna autonomia speciale.

Tale soluzione interpretativa, però, non è stata accolta dalla Corte. Secondo quest'ultima, infatti, la divaricazione tra Regioni ordinarie e autonomie speciali sarebbe rinvenibile proprio nel fatto che, ad ogni modo, «il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse»⁷⁷. Prevedendo, dunque, un meccanismo di recupero, seppur *ex post*, della leale collaborazione, la disposizione può ritenersi rispettosa «del principio dell'accordo, inteso, tuttavia, come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione»⁷⁸.

Ma la leale collaborazione, come si sa, non è mai unilaterale. Tantoché la Corte, ribaltando la prospettiva di osservazione, ha redarguito le autonomie speciali a non sfruttare la procedura pattizia per esse prevista in contrasto con il medesimo principio di leale collaborazione. Il riferimento è, in particolare, all'intesa dell'11 febbraio 2016, sancita all'esito di un autocoordinamento a cui nessuna delle autonomie speciali risulta aver partecipato. Ragion per cui, si è stabilito di ripartire solo il 90% del contributo imposto, lasciando ad accordi bilaterali tra lo Stato e le singole autonomie speciali la distribuzione della quota restante. Accordi, tuttavia, mai raggiunti.

Un tale comportamento, però, risulta difficilmente conciliabile «con i doveri di leale collaborazione»⁷⁹, al punto che la Corte si trova costretta a richiamare le autonomie speciali ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, dei quali doveri il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari»⁸⁰.

In questi casi, allora, diversamente dalla condotta tenuta nell'occasione dalle autonomie speciali, si rende necessario «un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche»⁸¹.

In definitiva, dunque, la Corte ritiene, da un lato, che la previsione dell'intesa, seppur *ex post* e ad invarianza del concorso complessivo, soddisfi il principio di leale collaborazione; dall'altro, invece, che la mancata partecipazione delle autonomie speciali all'autocoordinamento e l'assenza di disponibilità alle successive intese con lo Stato costituiscano comportamenti «non ispirati al ricordato dovere di collaborazione»⁸², a maggior ragione perché determinano un ulteriore aggravio per le Regioni ordinarie, su cui lo Stato è abilitato a rivalersi⁸³.

⁷⁷ Così Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 4.4.1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Ancora Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 4.4.1 del *Considerato in diritto*.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Come ha precisato la Corte nella sentenza n. 103 del 2018, Punto 6.2.4 del *Considerato in diritto*, «è evidente che la garanzia del metodo dell'accordo, che pure il procedimento concertativo descritto salvaguarda, rafforzandolo con l'ulteriore previsione di accordi bilaterali concernenti le singole autonomie speciali, non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici, con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari garanzie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale». Tantoché, «una simile conseguenza potrebbe dunque essere scongiurata in futuro, se lo Stato, per il solo caso di stallo nelle trattative, determinasse in modo unilaterale, sia pure con il carattere della provvisorietà, il riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo loro imposto. Si tratterebbe [...] di un rimedio finalizzato ad assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio, che lascerebbe tuttavia impregiudicato il naturale blocco della leale (e reale) collaborazione con la stipula degli accordi bilaterali, in tempi utili alle

Una seconda criticità risiederebbe, invece, non tanto nel testo, quanto, potremmo dire, nel contesto.

Mi riferisco, in particolare, all'asserita violazione del parametro della transitorietà, la quale verrebbe in rilievo considerando che il contributo imposto, benché circoscritto per un solo triennio, andrebbe a sommarsi ad altri contributi richiesti negli anni precedenti, eludendo così il parametro richiamato.

Ebbene, la Corte, nel dichiarare non fondata la questione, per il fatto che «una censura che lamenta il presunto carattere permanente [...] non è provata dalla circostanza» che la misura «si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica»⁸⁴, rivolge un monito al legislatore, destinato ad avere riflessi su tutti i successivi interventi in materia. L'invito è, in particolare, «ad evitare iniziative le quali, anziché ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese, si limitino ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime»⁸⁵.

La Corte, insomma, avvisa il legislatore circa la sua indisponibilità futura a ritenere legittimi, rispetto al parametro della transitorietà, misure di concorso alla finanza pubblica che si sommino di anno in anno a contributi imposti nelle precedenti manovre finanziarie.

Una terza e ultima questione riguarda, invece, più da vicino, la Regione Sardegna.

Quest'ultima, infatti, lamenta la violazione dell'accordo siglato con lo Stato il 21 luglio 2014 e recepito, come si è visto, dal d.l. n. 133 del 2014. La sua violazione deriverebbe, in particolare, dal fatto che le disposizioni in esso contemplate non consentirebbero di imporre alla Regione contributi alla finanza pubblica senza prevedere un adeguato meccanismo di recupero, almeno *ex post*, della leale collaborazione.

Ma anche in questo caso la Corte ritiene non ci siano i margini per l'accoglimento della questione. Secondo la Corte, infatti, l'accordo «va ascritto al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento»⁸⁶. È insita, dunque, nel suo carattere dinamico, la possibilità per la «legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non

decisioni di finanza pubblica, secondo canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra».

⁸⁴ *Ibidem*. Occorre segnalare, tuttavia, che il primo e il secondo periodo del c. 680 dell'art. 1 della l. n. 208 del 2015, sono stati modificati dall'art. 1, c. 528, della l. n. 232 del 2016, che, da un lato, ha esteso al 2020 l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica di cui si discute e, dall'altro, ha inserito, fra le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, la possibilità di prevedere versamenti delle Regioni interessati. Tuttavia, la Corte decide di non entrare nel merito di tale *jus superveniens* dal momento che risulta «oggetto di ricorsi – distinti e successivi a quelli ora in esame – proposti dalla Regione Veneto, dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, e dalla Regione siciliana. Ne deriva che lo scrutinio di questa Corte deve ora limitarsi al contenuto precettivo dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, e non deve essere valutata la necessità del trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alle modifiche normative sopravvenute». Così, Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

⁸⁵ Principio, quest'ultimo, che era già stato evidenziato dalla Corte nella sentenza n. 141 del 2016, Punto 5.2 del *Considerato in diritto*, in occasione della quale il Giudice delle leggi ha segnalato che «il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto. Il ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese».

⁸⁶ Così Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 4.4.2.1 del *Considerato in diritto*.

espressamente esclusi dagli accordi stipulati»⁸⁷.

Si tratta, allora, di verificare se l'accordo stipulato tra lo Stato e la Regione Sardegna il 21 luglio 2014 escludesse o meno la possibilità per il primo di imporre nuovi contributi al risanamento della finanza pubblica alla seconda.

Ebbene, a differenza dell'accordo stipulato, sempre nel 2014, tra lo Stato e il Trentino-Alto Adige, che esclude, in linea generale, tale possibilità⁸⁸, quello concluso con la Regione Sardegna «ha fissato l'obiettivo di finanza pubblica cui avrebbe dovuto concorrere la Regione solo per il 2014, limitandosi ad imporre, per gli anni dal 2015 in poi, l'obbligo di conseguire il pareggio di bilancio [...], inteso come saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali»⁸⁹. Ciò non preclude, dunque, allo Stato di imporre nuovi contributi alla finanza pubblica alla Regione Sardegna.

In conclusione, la sentenza esaminata ci consente di fissare alcuni punti fermi rispetto al tema del concorso alla finanza pubblica da parte delle autonomie speciali. Essi sono: a) il meccanismo dell'autocoordinamento è da ritenersi legittimo allorché sia comunque garantita la possibilità per le autonomie speciali di concordare, anche *ex post*, con lo Stato, il proprio concorso alla finanza pubblica; b) non è possibile per lo Stato rinnovare, di volta in volta, contributi alla finanza pubblica, senza che vengano tenuti in debita considerazione, mediante il confronto parlamentare, gli eventuali mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese⁹⁰; c) se l'accordo stipulato tra la singola autonomia speciale e lo Stato non lo esclude espressamente, ben può il legislatore imporre nuovi contributi alla finanza pubblica alla stessa.

Se poi si intrecciano i contenuti delle due sentenze da ultimo esaminate, la n. 77 del 2015 e la n. 154 del 2017, il quadro che emerge risulta il seguente: lo Stato può, sia sulla base di ragioni formali (il principio della successione delle fonti nel tempo) che sostanziali (il contesto di grave crisi economica), imporre unilateralmente contributi alla finanza pubblica alle autonomie speciali. È vero che, in queste circostanze, merita di essere privilegiata la via dell'accordo, ma questo oltre a implicare un solo vincolo di metodo e non di risultato, può essere derogato dal legislatore.

Quand'anche poi sia intervenuto un accordo complessivo, che abbia ad oggetto diversi profili delle relazioni finanziarie tra Stato e singola autonomia speciale, se questo non lo

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Difatti, l'accordo sancito il 15 ottobre 2014 tra lo Stato e la Regione Trentino-Alto Adige «è l'unico a godere di una certa stabilità, in quanto, nel ridefinire complessivamente, fino al 2022, i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto. Esso, dunque, è l'unico che subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato perfino sotto il profilo dell'an». Così Corte costituzionale, n. 103 del 2018, Punto 6.2.2 del *Considerato in diritto*.

⁸⁹ Si v. Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 4.4.2.1 del *Considerato in diritto*.

⁹⁰ Sotto questo punto di vista, occorre segnalare che con la sentenza n. 103 del 2018 la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, c. 527, della l. n. 232 del 2016, nella parte in cui ha introdotto la terza proroga (al 2020) del contributo di 750 milioni di euro imposto alle Regioni ordinarie dall'art. 46, c. 6, primo periodo, del d.l. n. 66 del 2014, in tal modo raddoppiando i confini temporali della misura finanziaria, originariamente limitati al triennio dal 2015 al 2017. Secondo la Corte, infatti, «il raddoppio della durata del sacrificio imposto [...], da tre a sei anni, risulta in frontale contrasto con il principio di transitorietà». Inoltre, la Corte ritiene che venga «sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste». Oltretutto, conclude la Corte, «non emergono dai lavori parlamentari, né dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa e neppure dalle difese spiegate nel presente giudizio [...] le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile – in luogo dell'estensione temporale di precedenti misure restrittive – provvedere a una trasparente ridefinizione complessiva delle relazioni finanziarie tra gli enti coinvolti nell'ambito della nuova manovra finanziaria» (v. Corte costituzionale, n. 103 del 2018, Punto 6.4.2 del *Considerato in diritto*).

esclude esplicitamente, al legislatore è consentito imporre alla stessa nuovi contributi alla finanza pubblica. Tali misure, tuttavia, devono mantenersi transitorie e non possono comportare un sacrificio tale da non consentire all'autonomia speciale l'esercizio delle proprie funzioni.

Ora, innanzi a questo quadro, è evidente la debolezza dell'accordo raggiunto dalla Regione Sardegna con lo Stato il 21 luglio 2014. Quest'ultimo, infatti, se da un lato ha consentito alla Regione di disporre di tutte le sue entrate, grazie al superamento del meccanismo del patto di stabilità, dall'altro ha omesso di disciplinare, se non per il 2014, il concorso alla finanza pubblica che la Regione avrebbe dovuto garantire nelle successive annualità.

Permane, dunque, sullo sfondo, viva e quanto mai attuale, la necessità che Stato e Sardegna addivengano quanto prima a un nuovo accordo di finanza pubblica o, preferibilmente, all'approvazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della l. n. 42/2009⁹¹.

Questa seconda soluzione, infatti, impedirebbe allo Stato, grazie alla sovraordinazione delle norme di attuazione rispetto alla legge ordinaria, di imporre contributi alla finanza pubblica al di fuori di quanto in esse previsto. È la stessa Corte, peraltro, a suffragare questa tesi allorché afferma che la previsione dell'accordo «non sarebbe necessaria se le fonti dell'autonomia speciale avessero già provveduto a disciplinare la materia, recependo il principio dell'accordo in forme opponibili al legislatore ordinario»⁹².

6. Quando il “concorso” si trasforma in “mancato riconoscimento”: Corte costituzionale n. 6/2019

Si tratta ora di focalizzare l'attenzione su due importanti punti di approdo del contenzioso tra Stato e Sardegna. Mi riferisco, più in particolare, alle sentenze della Corte costituzionale n. 6 e 31 del 2019. La prima ci consentirà di capire in che modo i principi ricavabili dalle pronunce più sopra esaminate abbiano inciso, specificamente, sul caso sardo. La seconda, invece, ci permetterà di appurare, tramite un caso concreto, l'urgenza di giungere a nuove norme di attuazione dello Statuto speciale.

Con la sentenza n. 6 del 2019⁹³, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 851, della l. n. 205 del 2017⁹⁴, nella parte in cui, riferendosi al triennio finanziario 2018-2020, stabiliva che «nell'anno 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, è riconosciuto alla regione Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro».

91 Una preferenza implicita per le norme di attuazione è manifestata, peraltro, dalla stessa difesa regionale quando afferma che «l'incompatibilità delle disposizioni impugnate [...] con il contenuto dell'accordo del 21 luglio 2014, violerebbe anche le disposizioni di cui all'art. 42, commi da 9 a 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito. Tale disposizioni impedirebbero al legislatore statale, in assenza di preventiva intesa con la Regione, di abrogare, modificare o comunque derogare le disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che quell'accordo avevano appunto recepito e che, pur non essendo state formalmente inserite nello Statuto della Regione o nelle norme di attuazione, sarebbero ugualmente espressione del principio consensualistico cui sono soggetti i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione ricorrente».

92 Così Corte costituzionale, n. 82 del 2015, Punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

93 Sulla sentenza in esame si v. A. RIMEZZO, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e la sindrome di Pirro (Breve annotazione a Corte cost. 11 gennaio 2019, n. 6)*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2, 2019, p. 1 ss.

94 La legge 27 dicembre 2017, n. 205, reca «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*».

Rispetto alle precedenti pronunce, dunque, ad essere oggetto dello scrutinio della Corte non è stato un contributo alla finanza pubblica, bensì la previsione di un trasferimento di risorse verso la Regione Sardegna. Risulta quindi complicato, almeno *prima facie*, comprendere in che modo una previsione che garantisce un contributo finanziario possa essere lesiva delle prerogative regionali. Invero, le questioni sottese sono altre e concernono, pur sotto mentite spoglie, il tema dei contributi alla finanza pubblica da parte della Sardegna.

A parte la disparità di trattamento rispetto alle altre autonomie speciali⁹⁵, la Regione lamenta, soprattutto, il fatto che il contributo previsto risulterebbe del tutto inadeguato se rapportato ai numerosi contributi alla finanza pubblica versati⁹⁶, oltreché inidoneo a fronteggiare il ritardo di sviluppo del sistema economico-sociale dell'isola o a compensare lo svantaggio derivante dall'insularità⁹⁷. La sua esiguità si evincerebbe, infine, dal fatto che, nel triennio finanziario 2018-2020, è previsto solo per il 2019.

Ma ai dubbi circa la congruità del contributo si affiancano ulteriori e non meno rilevanti questioni.

La prima riguarda il fatto che, essendo il contributo erogato nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari, si svelerebbe il tentativo da parte del legislatore di congelare tale confronto almeno fino all'esercizio di bilancio 2020. Saremmo innanzi, dunque, a una vera e propria «condotta di blocco»⁹⁸ tenuta dallo Stato, da cui scaturirebbe, inoltre, l'impossibilità per la Sardegna di ottenere «altri contributi economici oltre i 15 milioni [...] stanziati»⁹⁹.

Ma ad assumere ancor più rilievo è la questione che inerisce a quella parte della

95 Secondo la Regione Sardegna, tale disparità emergerebbe sia con riferimento all'esiguità del suo contributo rispetto a quello riconosciuto alla Valle d'Aosta, sia rispetto agli ulteriori spazi finanziari che la medesima legge riconosce alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Quanto al confronto con la Valle d'Aosta, il riferimento è, in particolare, all'art. 1, c. 841, della l. n. 205 del 2017, nel quale si prevede che «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, gli accantonamenti a carico della regione Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica sono ridotti di 45 milioni di euro per l'anno 2018, 100 milioni per l'anno 2019 e 120 milioni euro annui a decorrere dall'anno 2020».

96 A sostegno di tale tesi, la Regione segnala, nel ricorso presentato alla Corte, che l'esiguità del contributo emergerebbe, con evidenza, nel confronto con l'ammontare dei «contributi di finanza pubblica (sia temporanei che indefiniti nel tempo) già imposti alla Regione», nonché con l'ammontare «dei contributi di finanza pubblica già oggetto di determinazione unilaterale e preventiva da parte del legislatore statale e in attesa di ripartizione tra le autonomie speciali». In questi termini, «il contributo di finanza pubblica imposto alla Regione per il solo anno 2018 è pari a € 683.996.000». Ne consegue, dunque, che «il contributo erogato dallo Stato è appena del 2% circa del contributo che la Regione è tenuta a restituire». Inoltre, ai contributi già imposti «si devono aggiungere quelli che ancora non sono stati definiti nel dettaglio, ma sono previsti dalle leggi di bilancio per gli anni 2016 e 2017».

97 A dimostrazione di tale assunto la Regione, nel suo ricorso, richiama sia i dati del PIL regionale sia i dati del PIL *pro capite*. Quanto ai primi, la Regione ricorda che «i più recenti dati del PIL regionale pubblicati a dicembre 2017 dall'Istat e le variazioni annuali registrate dal 2008 al 2016 mostrano un arretramento della ricchezza prodotta in Sardegna (-9,4%) più accentuato rispetto al centro-nord (-4,8%) e al Mezzogiorno nel suo complesso (-9,0%). La stessa ripresa maturata negli ultimi anni è risultata particolarmente fragile: negli anni 2014, 2015 e 2016 il PIL della Sardegna è cresciuto complessivamente dello 0,7%, rispetto al +1,6% dell'intero Mezzogiorno e al +2,2 del centro-nord». Quanto ai secondi, la Regione richiama l'attenzione sul fatto che il ritardo dello sviluppo economico dovuto all'insularità si evidenzia proprio «in ragione della differenza tra PIL pro capite registrato dagli ultimi dati disponibili dell'Istat relativi all'annualità 2016. Posto come livello "100" il PIL pro capite dell'Italia intera, i dati disaggregati su base territoriale (per le sole autonomie speciali) sono i seguenti: a) centro nord: 117,8; b) Sardegna: 72,4; c) Valle d'Aosta: 126,1; d) Provincia di Bolzano: 153,2; e) Provincia di Trento: 126,3; f) Friuli-Venezia Giulia: 109,4; g) Sicilia: 61,8. Si tratta di dati che non hanno bisogno di particolari commenti: solo in Sicilia il dato è "di poco" peggiore di quello sardo».

98 Si v. Corte costituzionale, n. 6 del 2019, Punto 2.1 del *Ritenuto in fatto*.

99 V. Corte costituzionale, n. 6 del 2019, Punto 4.1 del *Ritenuto in fatto*.

disposizione in cui si prevede che la ridefinizione dei rapporti finanziari tra Stato e Sardegna debba tener conto anche dell'attuazione delle sentenze della Corte n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017 e del ritardo dello sviluppo economico della Regione dovuto all'insularità.

Il tema è, più in particolare, quello degli effetti della sentenza n. 77 del 2015 e della sua attuazione.

Ebbene, secondo l'Avvocatura dallo Stato, sulla base della sentenza richiamata il contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, c. 3, del d.l. n. 95 del 2012, a decorrere dal 2019, cesserà di essere dovuto. Ciò perché se è vero che con la sentenza n. 77 del 2015 la Corte ne avrebbe implicitamente circoscritto l'efficacia all'anno 2017, è altrettanto vero che, prima della pronuncia della Corte, tale limite sarebbe stato prorogato al 2018 dall'art. 1, c. 415, della l. n. 190 del 2014¹⁰⁰.

È sulla base di tale interpretazione che il legislatore ha deciso di imporre il contributo alla Regione Sardegna anche per il 2018, non ritenendo implicitamente abrogata, nonostante la pronuncia della Corte, la proroga richiamata.

Di tutt'altro avviso, però, il Giudice delle leggi.

Secondo la Corte, infatti, la sentenza n. 77 del 2015 «aveva fornito una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 16, c. 3, del d.l. n. 95 del 2012, interpretazione assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi»¹⁰¹ del contributo previsto. La sentenza richiamata, infatti, aveva salvato il succitato art. 16 sul presupposto che l'art. 1, c. 454, lett. c), della l. n. 228 del 2012, avesse circoscritto i suoi effetti fino al 2017. L'intervento normativo, insomma, aveva privato il contributo di cui all'art. 16 «del suo carattere cronologicamente illimitato», abrogando in tal modo, tacitamente, la norma impugnata «nella parte in cui ne prevedeva una durata destinata a protrarsi indefinitamente»¹⁰². Va da sé, dunque, che anche la proroga prevista dalla l. n. 190 del 2014, ritenuta efficace dal legislatore, sarebbe stata invece da intendersi implicitamente abrogata a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 2015.

Ma, come si è visto, così non è stato, tantoché la Regione Sardegna si è vista trattenere, anche nel 2018, una cifra di circa 285 milioni di euro che, sulla base della soluzione interpretativa adottata dalla Corte, non risultava affatto dovuta.

Da qui, dunque, la scelta della Corte di definire addirittura «biasimevole»¹⁰³ il fatto che, a distanza di anni dalla sua pubblicazione, la sentenza n. 77 del 2015 non sia stata ancora attuata. La sua attuazione implica, infatti, l'obbligo per lo Stato di procedere quanto prima alla restituzione delle somme indebitamente sottratte alla Regione.

Ora, se è vero che «gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate in subiecta materia possono 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»¹⁰⁴, è altrettanto vero che «le diacroniche rimodulazioni

100 La legge 23 dicembre 2014, n. 190, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Nell'art. 1, c. 415, della legge richiamata, si prevedeva, in particolare, che «all'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al c. 454, alinea, la parola: "2017" è sostituita dalla seguente: "2018"; b) nella tabella di cui al c. 454, lettera d), le parole: "2015-2017" sono sostituite dalla seguente: "2018"; c) al c. 455, alinea, la parola: "2017" è sostituita dalla seguente: "2018"».

101 V. Corte costituzionale, n. 6 del 2019, Punto 4.1.3 del *Considerato in diritto*.

102 Si v. Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 9 del *Considerato in diritto*.

103 V. Corte costituzionale, n. 6 del 2019, Punto 4.1.3 del *Considerato in diritto*.

104 Così Corte costituzionale, n. 6 del 2019, Punto 4.1.3.1 del *Considerato in diritto*. Difatti, argomenta la Corte, l'equilibrio complessivo del sistema, di cui all'art. 97 Cost., «deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato». In altri termini, «l'equilibrio complessivo – a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l'autonomia di un singolo ente territoriale – deve essere congruente e coordinato con

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 utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia»¹⁰⁵.

Ne consegue, dunque, l'urgenza di addivenire quanto prima a una «una diversa modulazione dei flussi finanziari tra lo Stato e la Regione che tenga conto, nella sostanza e non solo nella formale petizione di principio, dell'esigenza attuativa della sentenza n. 77 del 2015, del ritardo dello sviluppo economico dovuto all'insularità e dell'evoluzione [...] dei complessivi rapporti finanziari tra Stato e Regione»¹⁰⁶.

E tale necessità si impone con ancor più forza poiché, a ormai dieci anni dall'entrata in vigore dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009, il problema dell'insularità non è «mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale ricorrente»¹⁰⁷.

Fermo restando, allora, l'istituto dell'accordo, quale principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione, e impregiudicata la possibilità che la trattativa tra Stato e Sardegna possa riprendere «con immediato esito costituzionalmente conforme», 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»¹⁰⁸.

Ma v'è di più. La Corte, infatti, oltre a suggerire una ripresa immediata della trattativa che consenta allo Stato e alla Regione di addivenire quanto prima a un nuovo accordo di finanza pubblica, impone anche gli elementi da «sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione» nella determinazione del contributo più sopra richiamato.

Essi sono: a) la dimensione della 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 regionali nel medesimo arco temporale; e) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.; f) il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella *ex post* dell'esercizio 2018¹⁰⁹.

Ora, in attesa che tale contributo venga effettivamente erogato¹¹⁰, occorre ribadire

l'equilibrio della singola componente aggregata se no si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione».

¹⁰⁵ *Ibidem*. Siffatte pronunzie, argomenta ulteriormente la Corte, «ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel determinare le politiche finanziarie, ma le circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale».

¹⁰⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 6 del 2019, Punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁷ V. Corte costituzionale, n. 6 del 2019, Punto 4.1.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁸ *Ivi*, Punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Peraltro, dalle ultime notizie ricavabili dalla stampa sarda non sembra affatto che il Governo intenda adempiere celermente. Come si legge in una nota pubblicata il 1° febbraio 2019 nel sito istituzionale della Regione Sardegna, «Palazzo Chigi continua a non applicare la sentenza con cui i giudici hanno intimato la restituzione alla Sardegna delle quote non dovute (285 milioni) e ribadito la necessità di un accordo sugli accantonamenti equo e soprattutto condiviso. Nessun incontro convocato, e nessuna risposta istituzionale alla lettera inviata dalla Regione il 15 gennaio per chiedere di ottemperare immediatamente alle disposizioni della Corte. Scaduti dunque i termini indicati dallo stesso Governo, oggi il Presidente della Regione ha inviato un'altra lettera al premier Giuseppe Conte e ai ministri dell'Economia e delle Finanze, degli Affari regionali e le autonomie, al sottosegretario di Stato e al vice ministro dell'Economia e delle Finanze in cui si rende noto che nei prossimi giorni la Regione darà avvio a tutte le opportune azioni giudiziarie per il

l'urgenza di un nuovo accordo di finanza pubblica tra Stato e Sardegna che, muovendo anche dai parametri individuati dalla Corte, venga finalmente recepito da una norma di attuazione dello Statuto speciale. Ritengo, infatti, che per evitare che la ragione erariale assuma sempre più le sembianze di «un principio tiranno»¹¹¹, non sia sufficiente approdare a un nuovo accordo recepito dalla legge ordinaria, ma sia necessario che questo venga scolpito in una norma di attuazione dello Statuto speciali, così da risultare opponibile al legislatore ordinario. Sarebbe l'occasione, peraltro, per ragionare su come l'insularità, da sempre ritenuta condizione di svantaggio, possa invece rappresentare per la Regione un punto di forza nelle contrattazioni con lo Stato.

7. Un primo efficace argine alle tendenze bulimiche statali: il d.lgs. n. 114/2016

Come anticipato, la sentenza n. 31 del 2019, benché abbia ad oggetto questioni in parte diverse, ci consente di appurare la necessità di pervenire al più presto all'approvazione di nuove norme di attuazione dello Statuto speciale. Essa mostra, infatti, come tale strumento rappresenti il più incisivo antidoto nei confronti dell'assai diffusa tendenza del legislatore statale a riservarsi o trattenere indebitamente parte delle risorse legittimamente spettanti alle autonomie.

All'attenzione della Corte è giunto, stavolta, un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Sardegna avverso due decreti adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica, il più rilevanti dei quali risulta, senz'altro, quello del 21 settembre 2016. Con quest'ultimo, lo Stato ha deciso di riservare a sé il maggior gettito della tassa automobilistica compartecipata, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale, dalla Regione Sardegna¹¹².

Si trattava, dunque, di vagliare la legittimità di una riserva erariale, con la quale lo Stato, «ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che gli sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti al fine di soddisfare proprie finalità»¹¹³.

Sennonché, secondo la Regione Sardegna, l'applicazione di tale strumento sarebbe in contrasto, oltretutto con gli articoli n. 7 e 8 dello Statuto, i quali non contemplerebbero alcuna ipotesi derogatoria del regime di compartecipazione delle entrate, anche, e soprattutto, con gli articoli n. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016¹¹⁴, ovvero il decreto di attuazione dell'art. 8 dello Statuto speciale¹¹⁵.

L'art. 15, c. 1, del decreto richiamato prevede, infatti, che le compartecipazioni spettanti ai sensi del succitato art. 8 dello Statuto non possano essere oggetto di riserva erariale¹¹⁶.

soddisfaccimento dei propri diritti e la tutela delle proprie attribuzioni».

111 Siffatta espressione è rinvenibile nel comunicato emesso dalla Corte costituzionale in occasione della pubblicazione della sentenza n. 6 del 2019. Quest'ultimo, pubblicato l'11 gennaio 2019, reca «*Rapporti finanziari con le autonomie territoriali: lo Stato ha una discrezionalità limitata degli effetti delle sentenze costituzionali*».

112 Più in particolare, il decreto 21 settembre 2016 reca «*Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, per l'anno 2012*».

113 Si v. Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 10 del *Considerato in diritto*.

114 Il decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114, reca «*Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna – legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate regionali*».

115 Occorre ricordare, al riguardo, che prima della modifica dell'art. 8 dello Statuto, intervenuta con l'art. 1, c. 834, della l. n. 296 del 2006, il gettito della tassa automobilistica nella Regione Sardegna non era compartecipato ma di totale spettanza erariale.

116 Così l'art. 15, c. 1, del d.lgs. n. 114 del 2016.

Tuttavia, in parziale deroga a ciò, il secondo comma del medesimo art. 15 stabilisce che «esclusivamente qualora intervengano eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla Regione Sardegna, il gettito derivante dall'istituzione di nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote determinati con legge statale può essere riservato allo Stato, a condizione che il medesimo gettito sia specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli eventi anzi detti, sia temporalmente delimitato e distintamente contabilizzato nel bilancio statale»¹¹⁷. Detto in altri termini, affinché lo Stato possa riservare a sé una quota di gettito spettante, in virtù dell'art. 8 dello Statuto, alla Regione Sardegna, è necessario che: a) il gettito sia finalizzato alla copertura degli oneri derivanti da eventi "eccezionali e imprevedibili" che giustifichino, così, la riserva; b) la misura sia temporalmente delimitata; c) il gettito sia distintamente contabilizzato nel bilancio statale.

Ad assumere rilievo è, poi, l'art. 18 dello stesso d.lgs., nella parte in cui prevede che le sue disposizioni si applichino a decorrere dal 1° gennaio 2010. Ne conseguirebbe, dunque, che, a partire da tale data, qualsiasi riserva imposta al di fuori delle condizioni più sopra richiamate sarebbe da intendersi inapplicabile.

Tale lettura, però, secondo la difesa statale, muoverebbe da un assunto sbagliato, poiché assume erroneamente che il decreto impugnato imponga una riserva statale, laddove invece il suo obiettivo è quello di un mero «coordinamento tra incremento delle aliquote della tassa automobilistica e trasferimenti erariali diretti»¹¹⁸.

Per meglio comprendere i termini della vicenda, occorre richiamare due disposizioni previste nella dalla l. n. 296 del 2006¹¹⁹, delle quali il decreto impugnato costituirebbe, secondo l'Avvocatura dello Stato, mera attuazione. La prima, cioè l'art. 1, c. 235, impone le regolazioni finanziarie, per il tramite di un decreto, delle minori entrate nette derivanti dalle esenzioni dal pagamento della tassa automobilistica per l'acquisto di veicoli meno inquinanti (c.d. ecoincentivi). Parallelamente, la seconda, vale a dire il comma 321 del medesimo art. 1, stabilisce l'innalzamento tariffario e la riserva allo Stato del maggior gettito della tassa automobilistica sui veicoli maggiormente inquinanti, prevedendo, *uno tempore*, una riduzione percentuale dei trasferimenti statali destinati alle Regioni e alle Province autonome, in ragione del maggior gettito derivante dal predetto tributo.

Il decreto impugnato, dunque, indicherebbe, coordinando le disposizioni richiamate, le somme che le Regioni e le Province autonome, che riscuotono il tributo, devono rimettere all'erario, quale maggior gettito derivante dall'aumento tariffario per i veicoli maggiormente inquinanti, detratto il minor gettito derivante dalla esenzione della tassa automobilistica per l'acquisto dei veicoli meno inquinanti¹²⁰.

Si tratterebbe, insomma, di una mera regolazione finanziaria e non di una riserva erariale applicata al gettito compartecipato regionale.

Secondo la Corte, diversamente, quella imposta dal decreto censurato risulta, a tutti gli effetti, una riserva erariale sul gettito della tassa automobilistica, che, a partire dal 2010, è compartecipato, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto, dalla Regione Sardegna. Ciò implica, dunque, la sua soggezione alle sole deroghe previste dal succitato art. 15 del d.lgs. n. 114

117 V. l'art. 15, c. 2, del d.lgs. n. 114 del 2016.

118 Si v. Corte costituzionale, n. 31 del 2019, Punto 3.2 del *Ritenuto in fatto*.

119 La l. 27 dicembre 2006, n. 296, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

120 Ai sensi, poi, dell'art. 2, c. 1, del decreto in esame, «gli importi spettanti all'erario a seguito delle compensazioni [...] saranno versati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano [...] entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto nella Gazzetta ufficiale, dandone comunicazione al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato». In caso contrario, secondo quanto stabilito dal secondo comma del medesimo art. 2, «il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvederà al recupero mediante corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali destinati a ciascuna regione e provincia autonoma».

del 2016, successivamente intervenuto¹²¹. Il decreto impugnato, infatti, essendo stato emanato nel 2012, rientra pienamente nel suo ambito di applicazione, dacché gli effetti della norma di attuazione decorrono, come si è visto, dal 1° gennaio 2010.

Pertanto, quand'anche si ritenesse di mera attuazione della disciplina legislativa, il decreto censurato sarebbe destinato a soccombere innanzi alle norme di attuazione dello Statuto speciale. Queste ultime, infatti, come ha precisato la Corte, «si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile, la cui competenza ha carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle leggi ordinarie della Repubblica»¹²². Ne deriva, dunque, che le norme di attuazione dello Statuto speciale «prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie»¹²³.

Resterebbe da capire, allora, se la riserva imposta dallo Stato potesse essere giustificata dalle deroghe previste nell'art. 15 del d.lgs. n. 114 del 2016, in forza del quale, come si è visto, la riserva di una parte del gettito compartecipato allo Stato può dirsi ammissibile allorché intervengano eventi eccezionali e imprevedibili, a condizione che il medesimo gettito sia finalizzato alla copertura degli oneri da essi derivanti, sia temporalmente delimitato e distintamente contabilizzato nel bilancio statale. Ma il decreto impugnato, ravvisa la Corte, non risponde a nessuna delle tre condizioni richiamate, ragion per cui la sua legittimità non può neppure rinvenirsi nelle deroghe previste dall'art. 15 del d.lgs. n. 114 del 2016.

In definitiva, dunque, la sentenza in esame mostra, con estremo nitore, come le norme d'attuazione dello Statuto speciale rappresentino l'unico strumento in grado di opporsi alle tendenze bulimiche statali, configurandosi così come autentico presidio dell'autonomia finanziaria delle Regioni e Province speciali.

8. L'urgenza di nuove norme d'attuazione dello Statuto speciale in materia finanziaria

Come si è visto, le relazioni finanziarie tra Stato e Sardegna sono state caratterizzate, negli ultimi anni, da una costante conflittualità. E ciò è valso, peraltro, con riferimento a tutte le autonomie speciali.

Assunto che anche queste debbano concorrere al risanamento della finanza pubblica, per il legislatore prima, e per la Corte poi, si è trattato di individuare dei meccanismi che consentissero «di conciliare» la loro autonomia finanziaria con «l'indefettibile [...] concorso» di ciascuna di esse alla manovra di stabilità¹²⁴.

A tale finalità ha risposto l'istituto dell'accordo, il quale, in attesa che intervengano le norme di attuazione degli Statuti speciali, rappresenta l'unico strumento che consenta alle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali di svilupparsi all'interno della cornice definita dal principio di leale collaborazione.

Senonché, è insita nella sua natura la sua stessa debolezza.

L'accordo, infatti, oltre ad implicare un vincolo di metodo, ma non di risultato, risulta superabile, in talune circostanze, da un successivo intervento del legislatore statale. Difatti, allorché la legge «non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali che, per quanto non oggetto di accordo, pongano, caso per caso,

¹²¹ Si v. Corte costituzionale, n. 31 del 2019, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*. Peraltro, aggiunge significativamente la Corte, l'illegittimità del decreto «deriva, indipendentemente dal principio di prevalenza della fonte, direttamente dal principio di successione delle leggi nel tempo», in ragione del suo «patente contrasto con le norme di attuazione dello Statuto speciale, sopravvenute alla l. n. 296 del 2006 e in vigore al momento dell'emanazione dei suddetti decreti» (Così nel Punto 4.2 del *Considerato in diritto*).

¹²⁴ Così Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 4.4.1 del *Considerato in diritto*.

obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali»¹²⁵.

Se è vero, quindi, che quando si tratti di misure particolarmente erosive per l'autonomia, «merita di essere privilegiata la via dell'accordo»¹²⁶, è evidente che la sua derogabilità preclude che questo possa concretamente assurgere a presidio dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali.

Per evitare, dunque, che le istanze autonomistiche siano sempre destinate a soccombere, è necessario che il principio di leale collaborazione, alla base delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, venga declinato «nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario»¹²⁷.

A ciò servono le norme di attuazione degli Statuti speciali. Queste, infatti, «possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie [...] e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari»¹²⁸.

A differenza degli accordi, dunque, che, essendo ascritti al «coordinamento dinamico della finanza pubblica»¹²⁹, sono soggetti a periodico adeguamento, le norme di attuazione, per la loro particolare forza passiva, possono effettivamente rappresentare una garanzia a favore delle autonomie speciali.

È ben vero che il procedimento per la loro approvazione, pur prevedendo la sottoposizione del testo al parere del Consiglio regionale, tende inesorabilmente a marginalizzare le Assemblee rappresentative¹³⁰, ma è altrettanto vero che la materia che sono chiamate a regolare tutto risulta fuorché alla portata di tali Assemblee. Ritengo, al contrario, che mai come in questo caso lo strumento della norma di attuazione, vista la complessità del tema, sia il più idoneo.

Si tratta, allora, per la Regione Sardegna, di aprire quanto prima una trattativa con il Governo che abbia come obiettivo immediato il raggiungimento di un nuovo accordo di finanza pubblica, ma come fine ultimo l'emanazione delle norme di attuazione per il coordinamento tra la finanza statale e quella regionale.

Sarebbe finalmente l'occasione per rivendicare, declinandole in atti concreti, le ragioni della specialità, fino ad oggi al servizio di un'ideologia che al posto di inverarla, rischia di contribuire al suo stesso superamento¹³¹.

** Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Cagliari.

125 Si v. Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

126 Si v., tra le tante, Corte costituzionale, n. 46 del 2015, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

127 V. Corte costituzionale, n. 77 del 2015, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

128 In questi termini Corte costituzionale, n. 51 del 2006, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

129 Così Corte costituzionale, n. 154 del 2017, Punto 4.4.2.1 del *Considerato in diritto*.

130 Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto speciale per la Sardegna, «una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo».

131 Nella medesima direzione si v. P. CIARLO, *Presentazione*, in *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 6, secondo cui è necessario che la specialità non si nutra «solo di più o meno fumose ambizioni identitarie, ma anche di un più concreto realismo».