

**Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo**

di Flavio Guella \*  
(28 marzo 2019)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2019)

**1. La c.d. “vertenza entrate” della Regione Sardegna e l’esigenza di censurare norme di favore attributive di maggiori (ma insufficienti ed inadeguati) finanziamenti**

La Corte costituzionale con la sentenza n. 6/2019 ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 1, co. 851, della legge n. 205/2017 nella parte in cui non prevede «adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell’accordo di finanza pubblica»<sup>1</sup>.

La pronuncia si presenta come l’esito di una lunga e complessa “vertenza entrate” che da un decennio Stato e Regione Sardegna conducono attorno al tema della ridefinizione del modello finanziario da implementare sulle basi della revisione statutaria del 2006 (che ha modificato l’art. 8 dello Statuto)<sup>2</sup>. Modello che dovrebbe essere comprensivo di una parte di dotazione premiale, per le particolari esigenze della Regione, tra cui quelle connesse all’insularità. La pronuncia annotata censura appunto, da un lato, la unilaterale quantificazione delle misure di sostegno alla spesa regionale, che lo Stato ha definito prima del (non raggiunto) accordo con la Regione, e d’altro lato sottolinea come – al di là del profilo attinente il principio dell’accordo<sup>3</sup> – tale quantificazione si ponga anche in termini assoluti quale insufficiente, per sconnessione tra entrate e spese<sup>4</sup>, nonché inadeguata, perché inattuativa “per difetto” di precedenti pronunce della Corte costituzionale (che avevano riconosciuto come legittime le pretese della Regione a maggiori risorse)<sup>5</sup>.

Occasioni di negoziazione tra Stato e Regione precedenti al contenzioso di cui alla sentenza n. 6/2019 non erano peraltro mancate, in particolare con accordi conclusi nel luglio 2014<sup>6</sup> e nel dicembre del 2015<sup>7</sup>, fissando linee di intesa che sono poi confluite nella

---

1 Cfr. il punto 6 del considerato in diritto.

2 Cfr. l’art. 1, co 834 ss., della legge n. 296/2006. Cfr. C. PALA, *La Sardegna. Dalla “vertenza entrate” al federalismo fiscale?*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 1, 2012, pp. 213 ss.

3 Principio dell’accordo che è inteso come vincolo di metodo, non di risultato, ed è declinato nella forma della leale collaborazione: cfr. Corte cost. n. 88/2014, n. 193/2012 e n. 118/2012.

4 Cfr. *infra* il par. 2.

5 Cfr. *infra* il par. 3.

6 Cfr. co. da 9 a 12 dell’art. 42 del d.l. n. 133/2014.

7 Accordo per il coordinamento della finanza pubblica nell’ambito del procedimento di attuazione dell’art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3

norma di attuazione attuativa della riforma statutaria<sup>8</sup>. Tali accordi relativi all'attuazione della nuova finanza regionale sarda risultano però svuotati di gran parte della loro rilevanza dal fatto che – nelle more della relativa stipula – la Regione Sardegna si è trovata ad essere sottoposta a contributi di finanza pubblica unilateralmente fissati e di carattere eccezionale<sup>9</sup> che hanno compresso la capacità di spesa territoriale. Contributi la cui contestazione rappresenta il nucleo fondamentale della citata “vertenza entrate”, e rispetto ai quali la Corte costituzionale ha ritenuto necessarie specifiche compensazioni (da definire con ulteriori accordi) finalizzate a conferire equilibrio al sistema.

In “attuazione” di tali indicazioni compensative provenienti dalla giurisprudenza costituzionale, quindi, la norma impugnata si sostanzia in una assegnazione unilaterale statale di un certo *quantum* di risorse a favore della Regione Sardegna. Ammontare di risorse definito però appunto unilateralmente, prima del fallimento (e dello stesso svolgimento) delle trattative con la Regione, nonché in una misura che è stata ritenuta platealmente inadeguata<sup>10</sup>; ciò tanto rispetto alle censure di incostituzionalità pregresse, che fondavano queste pretese compensative regionali, quanto in confronto con le somme che la stessa manovra finanziaria statale ha riconosciuto a beneficio delle altre Regioni speciali. Definendo unilateralmente per il triennio 2018-2020 la misura di favore per la Sardegna, in altri termini, lo Stato inibirebbe di fatto ogni negoziazione<sup>11</sup> diretta a dare una stabile attuazione all'adeguamento dell'ordinamento finanziario speciale sardo al quadro nazionale di c.d. federalismo fiscale (in attuazione della giurisprudenza costituzionale relativa alla vertenza entrate) e, al contempo, assicurerebbe al bilancio statale un peso compensativo a favore della Regione Sardegna di molto minore rispetto a quello che sarebbe potuto emergere da trattative bilaterali che fossero attente alle indicazioni della Corte circa i contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione<sup>12</sup>.

---

8 Cfr. d.lgs. n. 114/2016.

9 La ricorrente, senza che sul punto il resistente abbia eccepito alcunché (anzi, nel caso delle somme conseguenti alla sentenza n. 77/2015, avvalorando la mancata ripartizione legislativa), richiama in particolare: l'art. 15, co. 22, del d.l. n. 95/2012, l'art. 1, co. 132, della legge n. 228/2012 e l'art. 1, co. 481 della legge n. 147/2013, che hanno determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi euro 475.998.000,00; l'art. 16, co. 3, del d.l. n. 95/2012, che ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi euro 1.428.404.000; l'art. 28, co. 3, del d.l. n. 201/2011, che ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi euro 903.303.000. Vi sono poi altri contributi a carico della medesima Regione, previsti dall'art. 1, co. 526, della legge n. 147/2013; dall'art. 1, co. 400, della legge n. 190/2014; dall'art. 1, co. 680, della legge n. 208/2015.

10 Contributo economico pari a euro 15.000.000,00 per il triennio 2018-2020. Elemento sintomatico dell'irragionevolezza della disposizione è la sua particolare esiguità in riferimento all'ammontare dei contributi di finanza pubblica (sia temporanei che indefiniti nel tempo) imposti alla ricorrente, nonché all'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, ai sensi degli artt. 1, co. 680, della legge n. 208/2015 e 1, co. 392 ss., della legge n. 232/2016. Il contributo erogato dallo Stato per l'esercizio 2019 costituirebbe appena il due per cento del contributo alla finanza pubblica imposto alla Regione autonoma per il 2018, pari a euro 683.996.000,00.

11 Posto che il contributo alla Regione fissato unilateralmente in bilancio statale è riconosciuto «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna», qualunque ridefinizione negoziale dell'erogazione non potrebbe avere effetti prima della fine del triennio. La legge impugnata realizzerebbe una sorta di “condotta di blocco” del procedimento di accordo, costituzionalmente illegittima; cfr. Corte cost. n. 198/2004, n. 82/2015, n. 19/2015 e n. 154/2017.

12 Cfr. anche il contributo di finanza pubblica ex art. 1, co. 680, della legge n. 208/2015, e art. 1, co. 392 ss., della legge n. 232/2016, nonché Corte cost. n. 154/2017.

La sentenza n. 6/2019 ha giudicato fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Sardegna, sia perché l'inadeguatezza delle risorse stanziato dal bilancio statale si pone come una mancata attuazione della precedente sentenza n. 77/2015 (di definizione – per questo profilo – della vertenza entrate)<sup>13</sup>, sia perché in termini assoluti lo stanziamento unilaterale statale si presenterebbe come insufficiente rispetto alle finalità di spesa. La Corte costituzionale interviene quindi con una pronuncia di accoglimento che censura però una norma favorevole (ma non sufficientemente favorevole) alla ricorrente, potendo quindi declinare l'accoglimento come pronuncia certamente additiva ma solo di principio, lo strumentario della giurisprudenza costituzionale in materia non contemplando (ancora) una vera e propria sentenza di "condanna" ad una cifra precisa<sup>14</sup>. La pronuncia si risolve quindi innanzi tutto in un invito alle parti a riprendere la leale collaborazione, orientando però la quantificazione delle grandezze di finanza pubblica che da tale dialogo (o dal suo nuovo fallimento) dovrebbe emergere a specifici parametri, indicati dalla Corte stessa a livello di principi.

## 2. La corrispondenza tra entrate e spese come fondamento del giudizio di insufficienza

A riguardo, la Corte stessa ha sottolineato<sup>15</sup> come nei negoziati precedenti tra Stato e Regione non siano mai state dedotte secondo criteri corretti e chiari le precise componenti di cui si compongono entrate e spese territoriali, necessarie per quantificare in modo "ragionevole e proporzionato" la dimensione del bilancio regionale (necessaria per il corretto esercizio delle competenze). Ciò peraltro contrasterebbe anche con la sentenza n. 118/2012 che esortava – secondo leale collaborazione – a concludere l'accordo «all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dall'entrata in vigore dell'art. 8 dello Statuto<sup>16</sup> e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011<sup>17</sup>». Fondare la leale collaborazione su un quadro oggettivo e correlato di entrate e spese sarebbe peraltro attuativo del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, posto che l'equilibrio preventivo di un bilancio di competenza implica che entrate e spese non debbano rimanere indipendenti e non coordinate<sup>18</sup>.

L'esigenza di compensare la Regione Sardegna, riportando ad equilibrio capacità di entrata e di spesa, deriva peraltro dalla più generale giurisprudenza costituzionale in materia di contributi delle autonomie speciali alla finanza pubblica; contributi che solo mediante il metodo negoziale possono essere addebitati in via definitiva al quadro delle finanze emergente dallo Statuto, di modo che ogni contenimento di spesa imposto in via unilaterale dallo Stato va inteso come di carattere solo anticipativo e finalizzato al

---

13 Cfr. G. D'AURIA, *Equilibri di finanza pubblica e contributo delle autonomie speciali*, in *Il Foro italiano*, fasc. 1, 2016, pt. 1, pp. 90 ss. e G. COSMELLI, *L'"intermittenza" del principio pattizio in alcune recenti pronunce in tema di autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. 3, 2015, pp. 683 ss.

14 Cfr. *infra* il par. 4.

15 Cfr. il punto 4.1.1. del considerato in diritto.

16 Con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, co. 838, della legge n. 296/2006.

17 Cfr. tabella 1 allegata all'art. 1, co. 131, della legge n. 220/2010.

18 Cfr. Corte cost. sentenze n. 154/2017, n. 188/2016 e n. 19/2015.

contingente (ed emergenziale) rispetto dei vincoli europei<sup>19</sup>. Di conseguenza le misure di contenimento fissate dallo Stato devono essere di carattere temporaneo<sup>20</sup> e devono comunque consentire l'esercizio delle funzioni regionali<sup>21</sup>, lo Stato potendo anticipare gli effetti dei contributi di finanza pubblica mediante "accantonamenti" provvisori a cui dovrà quindi seguire conguaglio e compensazione<sup>22</sup> secondo l'assetto finanziario non temporaneo affidato al successivo accordo.

La Corte, quindi, se da per implicita la proporzione tra risorse e funzioni quando è un accordo tra Stato e Regione a definire l'assetto finanziario, al contrario esige un'attenta ponderazione della correlazione tra spese ed entrate regionali quando è lo Stato a procedere unilateralmente. Ponderazione che lo Stato nella quantificazione delle misure compensative per la Regione Sardegna non ha operato, l'esiguità delle risorse di cui la stessa è stata beneficiata non tenendo conto delle modifiche alla parte finanziaria dello Statuto speciale intervenute nel 2006, della mancata attuazione dell'art. 27 della legge n. 42/2009, della crisi finanziaria e delle conseguenti norme che già avevano colpito la capacità di spesa regionale con contributi, accantonamenti e riserve erariali. Una riduzione della disponibilità finanziaria regionale non può produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della relativa spesa<sup>23</sup>, la compensazione delle stesse dovendo comunque porsi come sufficiente alla stregua del parametro di cui all'art. 119, co. 3, pena declaratoria di incostituzionalità<sup>24</sup>.

Parametro specifico per la tematica finanziaria a cui la sentenza della Corte costituzionale vuole però affiancare anche un parametro più ampio e di portata generale, posto che l'insufficienza delle risorse rispetto alle funzioni determina anche una illegittimità per intrinseca irragionevolezza ex art. 3. Ciò in quanto la sentenza n. 6/2019 riscontra anche un'incoerenza della norma censurata rispetto alla finalità che la stessa declamava di perseguire, posto che l'esiguità dello stanziamento sarebbe in contraddizione con l'obiettivo di ridefinire i rapporti finanziari Stato-Regione «anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità»<sup>25</sup>. Sarebbe quindi riscontrabile una c.d. irrazionalità *intra legem*, o "contraddittorietà intrinseca" tra finalità e disposizione<sup>26</sup>, e quindi si tratterebbe di un vizio della "causa" della normativa statale che legittimerebbe una declaratoria di incostituzionalità anche a prescindere dal puntuale parametro di cui all'art. 119<sup>27</sup>.

---

19 Cfr. ancora le sentenze n. 154/2017 e n. 19/2015, oltre che la n. 155/2015.

20 Di regola non sono consentite proroghe, cosicché l'estensione dei contributi di finanza pubblica può intervenire solo attraverso una nuova e integrale valutazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione; cfr. Corte cost. n. 154/2017.

21 I vincoli di finanza pubblica devono comunque consentire l'esercizio dell'autonomia regionale nell'allocazione delle risorse, pur nel rispetto del generale obiettivo di risparmio; cfr. Corte cost. n. 82/2007.

22 Cfr. Corte cost. sentenze n. 188/2016 e n. 77/2015.

23 Cfr. Corte cost. sentenze n. 307/1983, n.123/1992, n. 370/1993 e n. 138/1999.

24 Si tratta quindi del principio di connessione risorse funzioni, su cui sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

25 Cfr. l'art. 1, co. 851, della legge n. 205/2017.

26 Cfr. Corte cost. n. 416/2000.

### 3. L'inottemperanza al giudicato come fondamento del giudizio di inadeguatezza

A rafforzare tale giudizio di insufficienza, l'inadeguatezza *lato sensu* intesa della quantificazione operata in bilancio statale viene fondata anche sulla pregressa giurisprudenza costituzionale specificamente resa nella vertenza entrate della regione Sardegna. La discrezionalità del legislatore nell'adozione del bilancio può infatti ben essere "limitata" dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, che necessitano di tempestiva attuazione senza possibilità di invocare generiche esigenze erariali.

La sentenza n. 77/2015 aveva infatti già circoscritto temporalmente l'efficacia del contributo prescritto a carico delle autonomie speciali<sup>28</sup>, portando l'efficacia degli accantonamenti a cessazione all'esercizio 2017 (con proroga al 2018<sup>29</sup>). Dal 2019, quindi, il contributo alla finanza pubblica unilateralmente fissato sarebbe cessato, il concorso alla finanza pubblica delle autonomie speciali venendo rinviato a specifico accordo (la cui difficile conclusione rappresenta peraltro ulteriore profilo di problematicità)<sup>30</sup>.

La difesa erariale aveva così sottolineato la necessità di un percorso di attuazione graduale della sentenza n. 77/2015, per ragioni di merito attinenti la garanzia dell'equilibrio di bilancio<sup>31</sup>. E ciò peraltro sottolineando come la stessa Corte costituzionale nella successiva sentenza n. 154/2017 avrebbe confermato il potere dello Stato di prevedere il concorso alla finanza pubblica anche a carico delle autonomie speciali<sup>32</sup>. Sarebbe quindi necessaria una complessiva ridefinizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione autonoma Sardegna<sup>33</sup>, che per dimensioni richiederebbe un percorso estremamente graduale e per ampia parte affidato – al fine di garantire l'unità economica della Repubblica – al margine di discrezionalità politica di cui gode il Parlamento (al quale sarebbe anche affidato il compito di garantire l'equità del sistema complessivo, verificando quanto la Regione Sardegna possa fruire di vantaggi finanziari sotto altri e diversi profili, dovendo quindi onerarsi di riduzione di spazi di spesa che altre realtà territoriali non sarebbero in grado di affrontare<sup>34</sup>).

La decisione della Corte costituzionale relativizza tali considerazioni, non negando ma comunque limitando fortemente la discrezionalità politica del Parlamento ove lo stesso sia chiamato a dare attuazione a criteri e principi fissati – a difesa delle autonomie – dalla

---

27 Cfr. Corte cost. n. 89/1996, n. 86/2017 e n. 245/2007.

28 Cfr. l'art. 16, co. 3, del d.l. n. 95/2012.

29 Cfr. l'art. I, co. 415, della legge n. 190/2014.

30 Concorso delle autonomie speciali complessivamente pari a euro 1.260.000.000,00 annui. Si evidenzia anche che nulla escluderebbe che tutte le autonomie speciali possano rivendicare una rideterminazione del concorso in virtù del sopravvenuto quadro giuridico: in tal caso l'effetto finanziario della sentenza n. 77/2015 ammonterebbe a euro 1.575.000.000,00 annui a decorrere dall'anno 2019.

31 Si evidenzia come il MEF, per effetto dell'art. 17, co. 13, della legge n. 196/2009, dovrebbe assumere le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81 Cost., e quindi di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica.

32 Cfr. G. D'AURIA, *In tema di contributo alla finanza pubblica da parte delle Regioni*, in *Il Foro italiano*, fasc. 1, pt. 1, 2018, pp. 127 ss.

33 Cfr. l'art. I, co. 851, della legge n. 205/2017.

giurisprudenza costituzionale. La “restituzione” degli accantonamenti in conformità alle statuizioni della sentenza n. 77/2015 è un risultato vincolato nell’*an*, sebbene affidato all’accordo Stato-Regione (non libero, ma guidato dai parametri fissati dalla Corte) nel *quantum*. La sentenza n. 6/2019 censura appunto tale mancata ottemperanza alla precedente pronuncia<sup>35</sup>, posto che l’unilaterale definizione della compensazione a favore della Regione Sardegna – a restituzione degli spazi di spesa in precedenza compressi – per l’esiguità della sua dimensione si traduce in un consolidamento negli esercizi successivi degli accantonamenti già dichiarati cessati dalla Corte costituzionale (vista la loro intrinseca provvisorietà<sup>36</sup>).

Un’attuazione della sentenza n. 77/2015 rispettosa dell’art. 81 Cost. e dei saldi di finanza pubblica non significa quindi possibilità per il Parlamento di determinare *quantum* minimi di compensazione, che portino di fatto ad un perpetrarsi della riduzione degli spazi di spesa e di entrata derivanti dallo Statuto speciale. La Corte costituzionale a riguardo infatti ribadisce che l’art. 97, co. 1, va letto come latore di due diversi principi: l’equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata e l’equilibrio complessivo della finanza pubblica consolidata<sup>37</sup>. Dal che deriverebbe che l’equilibrio dei singoli bilanci non può essere sacrificato per perseguire l’equilibrio di bilancio consolidato. Se il modello statutario di finanziamento è fondato sul principio di connessione tra risorse e funzioni, perpetrare a tempo indefinito accantonamenti che turbano tale equilibrio significherebbe assicurare il pareggio del bilancio consolidato riducendo (determinandone la scopertura) le spese necessarie per l’adempimento delle funzioni regionali.

L’esigenza di una tempestiva attuazione della sentenza n. 77/2015 è quindi connessa alla necessità di assicurare l’equilibrio dei bilanci territoriali, principio costituzionale altrettanto meritevole quanto l’equilibrio del bilancio statale. E a tale riguardo la Corte ricorda come gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità possono essere traslati su esercizi successivi solo laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all’art. 81<sup>38</sup>, così che le rimodulazioni della finanza pubblica derivanti dalle pronunzie di incostituzionalità non possono essere rinviate *ad libitum*, ma vanno adottate entro la prima manovra di finanza pubblica utile<sup>39</sup>.

---

34 La Regione Sardegna avrebbe realizzato un consistente miglioramento della propria situazione finanziaria, posto che le entrate derivanti dal nuovo ordinamento finanziario risultano incrementate a decorrere dall’anno 2010 di circa 2.830 milioni di euro annui, a fronte di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale (sanità, trasporto pubblico locale e continuità territoriale) pari complessivamente a circa 1.300 milioni di euro, con un saldo positivo di 1.500/1600 milioni di euro annui.

35 Cfr. il punto 4.1.3. del considerato in diritto.

36 La connaturata provvisorietà temporale e quantitativa è stata peraltro già chiarita nella giurisprudenza costituzionale: «in sostanza, l’accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione. Esso si differenzia dall’istituto del contributo delle autonomie speciali – come definito nella sentenza n. 19 del 2015 – per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il carattere di necessaria temporaneità [...] strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche»; cfr. Corte cost. n. 188/2016.

37 Cfr. Corte cost. sentenze n. 101/2018 e 247/2017.

38 Cfr. Corte cost. sentenze n. 188/2016 e n. 155/2015.

#### 4. L'effetto "inautonomo", soggetto ad ulteriore accordo, di una sentenza additiva di principio che censura "per difetto" una norma attributiva di risorse

La sentenza n. 6/2019 presenta quindi le tipiche problematiche delle pronunzie di incostituzionalità "per difetto" di norme di favore, dichiarando la quantificazione della compensazione statale illegittima nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, più generose dotazioni di risorse per consentire alla Regione Sardegna una programmazione della spesa effettivamente connessa a sufficienti entrate. Nell'impossibilità per la Corte costituzionale di adottare una pronuncia additiva secca, che quantifichi precisamente lo spazio di spesa maggiore (ed ulteriore) di cui deve beneficiare la Regione, rimane infatti aperto il problema dell'effetto della sentenza: non un effetto di condanna, ma una sentenza additiva di principio che, contestualmente alla declaratoria di insufficienza ed inadeguatezza della quantificazione unilaterale statale, fissa parametri e criteri (generali) a cui Stato e Regione dovranno attenersi per la futura quantificazione degli spazi di spesa.

Ciò peraltro si presenta già come un netto superamento di quell'alternativo atteggiamento di *self restraint* che la difesa erariale aveva invocato, nella forma di un'eccezione per carenza di interesse ad agire<sup>40</sup>. L'interesse ad impugnare una norma di favore, che comunque incorpora un beneficio finanziario per la Regione Sardegna, a parere della Corte costituzionale sarebbe infatti da individuare nell'effetto indirettamente lesivo della norma unilateralmente posta dallo Stato, che preclude per il triennio seguente (bloccandone l'efficacia) lo spazio per accordi migliorativi e più correttamente connessi all'effettivo fabbisogno delle funzioni regionali<sup>41</sup>.

Fissare unilateralmente un contributo esiguo diviene strumento per dilazionare l'accordo sui saldi che, se concluso secondo le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale, si sarebbe rivelato maggiormente vantaggioso per la Regione Sardegna. E proprio in questo margine di maggior vantaggio risiede l'interesse al ricorso principale<sup>42</sup>, e lo spazio per una pronuncia di incostituzionalità che sia anche additiva di principi utili per la futura riquantificazione del contributo medesimo.

La sentenza di accoglimento è quindi una sentenza che si astiene dal condannare lo Stato ad un ammontare di contribuzione preciso a favore della Regione, rispettando in ciò un comunque innegabile margine di apprezzamento per la discrezionalità politica del Parlamento e per la negoziazione tra Stato e Regione. E, peraltro, la Corte sottolinea anche come a seguito di tale sentenza la priorità nella quantificazione deve essere comunque data allo strumento dell'accordo, e come solo ove questo non fosse concluso si dovrà assicurare un contributo unilaterale dello Stato – che è quindi recessivo rispetto alla

---

39 Così, ad esempio, in presenza di un difetto di copertura di spese obbligatorie accertato in sede di giudizio costituzionale, è stato statuito che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione – pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria – viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il «rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili»; cfr. Corte cost. n. 250/2013, n. 266/2013 e n. 188/2016.

40 Cfr. il punto 3 del considerato in diritto.

41 Cfr. *supra* il par. 1.

42 Peraltro, l'assunto della ricorrente non costituisce l'unica possibile interpretazione della norma impugnata, ma non è certamente implausibile. La giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibile tale prospettazione «poiché, nel giudizio in via principale, devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da [accezioni polisense] delle disposizioni impugnate»; cfr. Corte cost. n. 270/2017.

necessità di intesa – il quale andrà sempre conformato ai parametri indicati nella sentenza<sup>43</sup>.

Per vincolare tali future espressioni della negoziazione interistituzionale o (in subordine) della discrezionalità politica, la sentenza n. 6/2019 si estende infatti anche all'individuazione di uno spettro di criteri che devono limitare e guidare discrezionalità e trattative, definendo così gli effetti della pronuncia come non meramente demolitori (effetto scarsamente utile rispetto ad una norma di favore, sebbene insufficiente), bensì estesi alla conformazione delle future quantificazioni della compensazione a beneficio della Regione. La Corte costituzionale infatti precisa che per evitare che il necessario concorso della Regione Sardegna agli obiettivi di finanza pubblica comprima l'autonomia finanziaria oltre la misura consentita, è necessaria una diversa modulazione dei flussi tra Stato e Regione; rimodulazione che tenga conto dei criteri attuativi già individuati nella sentenza n. 77/2015, del ritardo dello sviluppo economico dovuto all'insularità e dell'evoluzione dei complessivi rapporti finanziari tra Stato e Regione<sup>44</sup>.

Più nel dettaglio, per la sentenza n. 6/2019 – nella determinazione del concorso finanziario – gli elementi rilevanti quali parametri di quantificazione sono ricavabili dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza costituzionale pregressa. La rimodulazione deve infatti tener conto della dimensione della finanza della Regione Sardegna rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri, degli svantaggi strutturali permanenti (dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite)<sup>45</sup>, del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale<sup>46</sup>, del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>47</sup>, del 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 2018<sup>48</sup>. Riferimenti, come si può notare, tutti inadeguati a delineare una sentenza di condanna, che sottenda – seppure implicitamente – una cifra precisa, e che rappresentano unicamente principi che la Corte costituzionale introduce nell'ordinamento nel tentativo di facilitare il comunque necessario accordo tra Stato e Regione.

Quella annotata si propone quindi, nella sostanza, come una sentenza additiva di principio, posto che in esito alla sua pronuncia la Corte costituzionale non può che – ancora una volta – invocare e sollecitare le parti alla leale collaborazione (o, ove la stessa fallisse, non può che esortare lo Stato a procedere sì unilateralmente, ma in modo corretto, adeguandosi ai principi indicati). E proprio con riguardo alla centralità della leale collaborazione, in un *obiter* finale<sup>49</sup>, la sentenza n. 6/2019 sottolinea infatti come vertenze così strutturate e protratte nel tempo rischino di minare l'equilibrio macroeconomico sia della finanza pubblica allargata, sia del singolo ente interessato, e come si riveli quindi

---

43 Cfr. il punto 4.3. del considerato in diritto.

44 Previsti già dall'art. 27 della legge n. 42/2009.

45 Punti tutti riconducibili all'art. 27 della legge n. 42/2009.

46 Cfr. l'art. 97, co. 1, secondo periodo, Cost.

47 Cfr. l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.

48 Cfr. Corte cost. sentenze n. 10/2016, n. 155/2015 e n. 10/2015.

49 Cfr. il punto 5 del considerato in diritto.

necessario scongiurare questi difetti di collaborazione tramite una rigorosa applicazione dei principi di trasparenza di bilancio<sup>50</sup>, presupposto indispensabile per una collaborazione effettiva in materia finanziaria.

\* \* Ricercatore a t.d. di Diritto costituzionale, Università di Trento

Forum di Quaderni Costituzionali

---

50 La dimensione finanziaria del contendere deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di quelle che la direttiva europea 2011/85/UE dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, attuata dall'Italia con il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 54, denomina «regole di bilancio numeriche». In proposito è stato già affermato che «nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo»; cfr. Corte cost. n. 252/2015.

Forum di Quaderni Costituzionali