

Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica

CLEMENTE FORTE, MARCO PIERONI*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 101 del 17 maggio 2018 e sentenza n. 6 dell'11 gennaio 2019.

Disponibili agli indirizzi: <http://www.giurcost.org/decisioni/2018/0101s-18.html>; <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0006s-19.html>.

Sommario

1. Premessa. – 2. Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019. – 3. La motivazione delle sentenze – 4. Questioni metodologiche (cenni) – 5. Le questioni di merito. – 5.1. Il rapporto legge-bilancio. – 5.2. La mancata considerazione dell'impatto finanziario delle sentenze – 5.3. Le osservazioni di dettaglio – 5.3.1. La sentenza n.101: il c.d. principio di anticiclicità delle politiche di bilancio – 5.3.2. La sentenza n. 6: equilibrio tendenziale e sana gestione finanziaria.

Data della pubblicazione sul sito: 16 aprile 2020

Suggerimento di citazione

C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Consiglieri della Corte dei conti.

1. Premessa

Le sentenze della Corte costituzionale in commento (n. 101/2018 e n. 6/2019) presentano profili comuni sia quanto a profili processuali e motivazionali sia in relazione alla definizione, nel merito, delle questioni affrontate (rapporto tra legge onerosa e bilancio ed effetti delle sentenze di accoglimento sulla tenuta dei saldi di finanza pubblica).

2. Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019

2.1. Con la **sentenza n. 101/2018**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza (v. anche Corte cost. sentenze n. 94/2018; n. 247/2017).

La Corte, confermando - nella sostanza - la *ratio decidendi* della precedente sentenza n. 247/2017, ha ritenuto la fondatezza della questione in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., nonché all'art. 119 Cost.

Secondo la Corte, "il menzionato comma 466 è illegittimo nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio le spese vincolate nei precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza. È illegittimo altresì nella parte in cui non prevede che l'impiego [...] del fondo pluriennale vincolato abbia effetti rispetto alla determinazione dell'equilibrio del bilancio di competenza".

La Corte ha ricordato che la "qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione - ancorché contenuta nella legge rinforzata - ne possa implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione (sentenza n. 247 del 2017)".

2.2. Con la **sentenza n. 6 del 2019**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 3, 5 e 116 Cost. nonché 7 e 8 dello «Statuto speciale per la Sardegna», "nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e

nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate secondo i criteri di cui in motivazione”.

La Corte ha ritenuto la norma impugnata lesiva le competenze regionali, poiché - dopo la mancata attuazione (ad oltre tre anni dalla sua pubblicazione) della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali - sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma riconosciuta dalla norma (pari ad euro 15.000.000,00), che, per di più, è riferita al solo esercizio 2019.

Nell'occasione, la Corte ha formulato quattro significativi moniti al legislatore nazionale, riguardanti:

- a) la sostanziale improrogabilità dell'intervento del legislatore in esito ai pronunciamenti della Corte costituzionale, che ingenerano nei destinatari un obbligo ad ottemperare;
- b) l'urgenza dell'intervento richiesto al legislatore allo scopo di non pregiudicare l'autonomia regionale;
- c) i criteri ai quali dovrà ispirarsi il legislatore nell'introdurre la disciplina sostanziale richiesta dalla Corte costituzionale per colmare il *vulnus* arrecato all'autonomia regionale violata;
- d) le modalità di esposizione contabile degli interventi ripristinatori dell'autonomia regionale vulnerata, sì da consentire una trasparente leggibilità dei prospetti contabili volti a rappresentare, in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo, le relazioni di dare/avere tra enti pubblici.

a) In primo luogo, quanto all'esigenza di un pronto intervento del legislatore, la Corte ha rilevato che “le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate *ad libitum*, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia. Siffatte pronunzie, adottate nella materia finanziaria, 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 la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale. 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» (sentenza n. 266 del 2013) per coprire le

spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale (in tal senso anche sentenze n. 188 del 2016 e n. 250 del 2013). È proprio il meccanismo della “priorità di intervento finanziario” a connotare il principio dell’equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell’art. 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l’effettività dei vincoli costituzionali”.

b) Il secondo monito – “fermo restando l’istituto dell’accordo come principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale nella materia finanziaria e – conseguentemente – impregiudicata la possibilità che la trattativa tra Stato e Regione autonoma Sardegna possa riprendere con immediato esito costituzionalmente conforme” – è nel senso che “deve essere comunque assicurato per il triennio 2018-2020 un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi, nel corso dell’esercizio 2019, gli effetti dell’accordo *in itinere* nel caso in cui quest’ultimo non venga stipulato con analoga tempestività”.

c) La Corte ha altresì individuato – “al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento” – gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione da parte del legislatore nel comporre, attraverso apposita disciplina, gli interessi in gioco, in quanto “ricavabili direttamente dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza” della Corte. Essi sono stati così sinteticamente riassunti. “Partendo dall’andamento storico delle entrate e delle spese della Regione, antecedente alla entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, la rimodulazione deve tener conto: a) della «dimensione della finanza» della Regione Sardegna «rispetto alla finanza pubblica complessiva» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); b) delle «funzioni [...] effettivamente esercitate e dei relativi oneri» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); c) degli «svantaggi strutturali permanenti [...], dei costi dell’insularità e dei livelli di reddito *pro capite*» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); d) del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l’art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.); e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009); f) 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 (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015).

d) Infine, la Corte ha auspicato che detto processo di rimodulazione “deve essere ispirato alla chiarezza e trasparenza dei meccanismi adottati per realizzare l’intervento riequilibratore (sentenza n. 61 del 2018)”. Sicché, la Corte ha ribadito “la necessità di trasparenza dei rispettivi bilanci, ove 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 decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), 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» (sentenza n. 252 del 2015)".

3. La motivazione delle sentenze

3.1. Nelle sentenze in commento occorre soffermarsi su talune criticità della motivazione.

In proposito occorre premettere che, specie per le pronunce di accoglimento, la parte motivazionale si rivela essenziale: a) sia per illuminare la *ratio decidendi*, fornendo al legislatore i possibili indirizzi per un esercizio della funzione legislativa rispettosa dei parametri costituzionali sia per consentirne un "vaglio" circa l'equilibrato svolgimento delle funzioni che alla Corte sono assegnate; b) sia quale garanzia della chiarezza delle decisioni assunte, tanto più che le sentenze della Corte sfuggono al controllo di altri poteri.

3.2. Iniziando dalla **sentenza n. 101/2018**, la Corte - come si è visto - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

3.2.1. La disposizione caducata¹ riproduce quella contenuta nell'art. 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012², tanto è vero che l'argomento sostenuto della

¹ 466. A decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è

difesa erariale è stato il seguente: “la difesa statale osserva che anche tale disposizione *recepisce pedissequamente*, con riferimento agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2017-2019, quanto espressamente previsto nella fonte sovraordinata e, in particolare, dal comma 1-*bis* del novellato art. 9 della legge n. 243 del 2012.” (Corte cost. sentenza n. 101/2018, punto 4 del *Ritenuto in fatto*).

Se è dunque vero che la sentenza n. 101/2018 ribadisce quanto la stessa Consulta ebbe a ritenere nella citata sentenza n. 243³, sul piano logico e sistematico, non appare tuttavia sufficientemente persuasiva la motivazione che ha condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma oggetto di impugnazione.

considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.

² 1-*bis*. Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. [Comma inserito dall'art. 1, comma 1, lett. b), L. 12 agosto 2016, n. 164].

³ Corte cost. sentenza n. 101/2018, “Quanto, infine, ai contenuti della “legge rinforzata”, [nella sentenza n. 247/2017, punto 9 del *Considerato in diritto*] era stato affermato che la stessa individua le modalità di perseguimento del “pareggio” (*recte*: equilibrio) di bilancio, come enunciato all'art. 81 Cost., ma non può ridefinirlo attraverso indiretti tecnicismi contabili, perché tale interpretazione «non risulta neppure in linea con i precetti di copertura e di equilibrio contenuti nell'art. 81 Cost.» (punto 6.2.1. del *Considerato in diritto*). Il tenore del passaggio della sentenza n. 247/2017, a cui la sentenza n. 101/2018 fa richiamo è il seguente: “[...] le disposizioni impugnate sarebbero però in contrasto con i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti se non se ne offrisse una lettura alternativa, costituzionalmente orientata. A quest'ultima soluzione si deve accedere, interpretando le norme nel senso che le disposizioni impugnate non alterano la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato. Ne consegue che – contrariamente a quanto lamentato dalle ricorrenti – accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale. Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato.”.

zione da parte delle Regioni ricorrenti contenuta nella legge ordinaria, laddove detta norma costituisce pedissequa riproduzione della legge rinforzata.

Tale aporia, in primo luogo, non appare convincente sul piano sistematico.

Infatti, tra legge e Costituzione vi è una differenza di gradazione che corrisponde alla differenza di grado (di posizione) nel sistema delle fonti. Sicché in un sistema di produzione normativa ordinato per scala gerarchica è nella logica che, discendendo la scala, si attinga un livello progressivamente più accentuato di concretezza: una diminuzione delle previsioni di scopo; un aumento delle previsioni di mezzi⁴. È per questo che sembra problematico che la legge, gerarchicamente sottordinata alla Costituzione, sia interpretata prescindendo dalla nozione che si abbia della fonte condizionante.

3.2.2. Occorre in secondo luogo, nel merito, ricordare che l'art. 81, sesto comma, Cost. prevede: "Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale".

È sulla base di tale delega che è stata approvata, con "legge rinforzata", la norma di cui all'art. 9, comma 1-*bis*, della legge n. 243, che contiene una ben precisa, rigorosa nozione di "saldo"⁵, proprio allo scopo di "assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni".

Queste argomentazioni riconducibili *in nuce* alla omologia della norma oggetto di scrutinio rispetto alla disposizione di cui alla legge n. 243 citata (reclamata dalla difesa statale) non sono state affrontate dalla Corte. Essa ha anzi degradato *ex abrupto* tale legge rinforzata, per la parte relativa alla definizione degli equilibri dei bilanci degli enti territoriali, ad indiretto tecnicismo contabile, con ciò offuscando la portata sostanziale della legge rinforzata, e cioè il nesso tra tale definizione e gli equilibri di finanza pubblica costituzionalmente protetti.

⁴ M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della costituzionale. Osservazioni liminari*, pp. 41 ss, in *Interpretazione costituzionale*, a cura di G. Azzariti, Torino 2007.

⁵ Cfr. Corte conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica del 2019*, 22 maggio 2019, capitolo: "Le modifiche all'equilibrio degli enti locali per il 2018: riflessi sulla spesa per investimenti", p. 333; Ufficio parlamentare di bilancio, *Gli avanzi spendibili degli Enti territoriali a seguito delle nuove regole sul pareggio*, Focus tematico, n. 3, dell'8 aprile 2019, capitolo: "Vincolo del pareggio e utilizzo degli avanzi di amministrazione: il superamento del "doppio binario", p. 4.

In secondo luogo, così facendo, la Corte costituzionale ha finito con il condizionare il legislatore, il quale, per esempio, con l'art. 1, comma 820, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", è intervenuto con legge ordinaria a disciplinare, con apposita nuova disciplina del saldo nei sensi indicati dalla Consulta, gli equilibri di bilancio degli enti territoriali, esorbitando, però, dai limiti posti al legislatore ordinario dall'art. 81, sesto comma, Cost., trattandosi di materia, quella dei saldi, riservata all'ambito della legislazione rinforzata⁶ (anche se poi la stessa Corte dei conti ha riconosciuto che i vari regimi possono coesistere⁷).

3.3. Anche la **sentenza n. 6/2019** presenta aspetti problematici.

3.3.1. Anche in questo caso, la Corte ha superato in modo deciso ma non perspicuo le forti controdeduzioni spiegate dalla difesa statale circa la coerenza ordinamentale della norma impugnata dalla Regione, in quanto essa "rappresenterebbe il contemperamento «sia dell'esigenza del coordinamento della finanza pubblica ex articolo 117, terzo comma, sia del rispetto del principio della leale collaborazione. Invero, il legislatore, nonostante il dirompente impatto in termini di finanza pubblica a cui è chiamato a far fronte in virtù dell'applicazione della sentenza n. 77 del 2015, ha comunque riconosciuto, per l'anno 2019, alla regione Sardegna un contributo di 15 milioni di euro, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la ricorrente, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità»." (Corte cost., sentenza n. 6/2019, punto 1.2. del *Considerato in diritto*).

La Consulta ha rigettato come inconferente l'argomento della Presidenza del Consiglio, secondo il quale l'attuazione della [precedente] sentenza n. 77 del 2015 dovrebbe essere assicurata nel rispetto dell'art. 81 Cost. e dei saldi di finanza pubblica "sia in relazione all'ampio arco temporale trascorso dalla data della pronuncia, sia con riguardo al principio dell'equilibrio tendenziale che deve ispirare la disciplina e la gestione del bilancio pubblico", ricordando che la stessa Corte "ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo

⁶ Cfr., Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri* (Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2018 - articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196), delib. n. 4/2019/RQ del 29 marzo 2019, punto c.1.4 *Osservazioni su specifiche disposizioni*, pag. 48.

⁷ Corte conti, Sez. Riun. Contr., delib. n. 20/SSRRCO/QMIG/2019, punto II.V.

periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato. In sostanza, l'equilibrio complessivo – a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l'autonomia di un singolo ente territoriale – deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione. È stato in proposito precisato che «il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi» (sentenza n. 101 del 2018). E quindi il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali, categoria di appartenenza della ricorrente – nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate”.

In realtà, la Corte non sembra avvedersi della complessità della questione affrontata, nel senso che se, per un verso, con la declaratoria di illegittimità costituzionale, intende assicurare l'esborso da parte dello Stato delle spettanze da riconoscere alla Regione autonoma per “garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate”, per altro verso, non considera che il presunto, insufficiente finanziamento da parte dello Stato trova fondamento nella necessità di rispettare i vincoli eurounitari di finanza pubblica costituzionalmente garantiti dalle novelle del 2012.

Questo, nella sostanza, era il fondamento dell'argomentazione della difesa statale secondo cui “il metodo dell'accordo [...] dovrebbe essere [...] concepito come uno strumento di bilanciamento tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che anche le Regioni speciali sono tenute a osservare per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, anche per garantire l'unità economica della Repubblica: «[n]el considerare sia gli equilibri di finanza pubblica sia la necessità di addivenire alla stipula di una intesa con la regione Sardegna, il legislatore ha ritenuto opportuno riconoscere *medio tempore* un contributo, previsto esclusivamente a titolo di acconto, nei limiti della disponibilità finanziaria. La norma contempla un effettivo margine di negoziabilità dell'importo, che potrà essere concordato nelle successive fasi dialogiche del percorso di definizione dei reciproci rapporti finanziari Stato-Regione»”.

4. Questioni metodologiche (cenni)

Per brevità, solo un cenno meritano le rilevanti questioni metodologiche sottese alle due pronunce in esame, che pure meriterebbero uno specifico esame.

Si fa riferimento, ad esempio, alla problematica estensione dello strumentario delle sentenze a “contenuto plurimo” alla materia della finanza pubblica con l’obiettivo di condizionare le scelte del legislatore in detta materia o anche alla complessa applicazione della tecnica del bilanciamento per comporre il binomio “tutela degli equilibri di bilancio” *vs* “garanzia dei diritti”.

In relazione al primo profilo, è noto che le “pronunce additive di principio” e le “pronunce monito” costituiscono una sorta di anomalia in relazione alla caratteristica della “giurisdizione costituzionale”, incentrata su di un controllo *a posteriori* e concreto potendo, laddove non ben calibrate, sovrapporsi all’esercizio del potere legislativo che compete al Parlamento; anomalia ancor più avvertibile in materia di finanza pubblica, anche in considerazione dell’intreccio dei diversi interessi e dell’imponderabile proiezione *pro-futuro* delle scelte da effettuare, anche in relazione al rispetto dei vincoli eurounitari.

Con riferimento al secondo profilo, c’è da chiedersi se la tutela dei diritti possa plausibilmente trovare un bilanciamento con l’esigenza di salvaguardare “l’equilibrio”, dato che quest’ultimo sembra costituire una precondizione, un “vincolo” all’interno del quale è possibile calibrare, nell’*an*, nel *quantum*, nel *quomodo* e nel *quando*, la soddisfazione - potenzialmente di portata finanziaria illimitata - dei diritti.

5. Le questioni di merito

Passando al merito delle questioni esaminate nelle citate sentenze della Corte costituzionale, come si può desumere dalla ratio decidendi in precedenza riportata, le problematiche affrontate dalle due pronunce sono di notevole rilievo. In particolare, esse possono, in estrema sintesi, essere ricondotte a due questioni, che attraversano entrambe le decisioni, anche se con peso diverso: si tratta, da un lato, del riproporsi del perno su cui ruota la contabilità pubblica nel nostro paese, ossia il rapporto tra legge e bilancio e, dall’altro, della considerazione o meno dell’impatto della singola pronuncia sui vincoli di bilancio in essere. Due questioni di base rispetto a cui va meditato il portato delle due sentenze.

5.1 Il rapporto legge-bilancio.

Relativamente al punto 6.2. (*Considerato in diritto*) della sentenza n. 101, l’asse su cui ruota la pronuncia è l’impossibilità di correggere gli impegni assunti da parte della Regione ricorrente, come cristallizzati nel Fondo pluriennale vincolato, sicché sarebbe stato illegittimo modificare *in progress* in senso restrittivo con legge

dello Stato i modi di calcolare i saldi di bilancio dell'ente territoriale, con diretta incidenza su ciò che la Corte qualifica quale "definizione identitaria univoca dell'istituto". Sia pure in maniera più indiretta, il problema si ripropone con l'altra pronuncia (sentenza n. 6/2019), in cui si sostiene che gli obblighi di cui allo Statuto della Regione ricorrente imporrebbero alla legge di bilancio dello Stato di trasferire tutte le risorse sufficienti.

Riguardo alla prima (sentenza n. 101/2018), la mancata considerazione della natura degli impegni assunti dalla Regione ricorrente ha portato la Corte ad osservare che, dati questi impegni e dunque la loro presunta inderogabilità, con la modifica sopravvenuta nella normativa sui bilanci degli enti territoriali con la legge n. 243 del 2012, l'alternativa si sarebbe posta - per la Regione medesima - nel senso di rinunciare alle obbligazioni assunte oppure di trovare una nuova copertura. La sentenza non considera invece la natura delle obbligazioni assunte, nel senso della loro vincolatività o meno: se le obbligazioni assunte non sono vincolanti, ben appare possibile dunque rimodulare gli impegni e conseguentemente le spese per tener conto dei vincoli di bilancio. Ciò a maggior ragione se, come la stessa sentenza riconosce, si tratta per lo più di spesa in conto capitale.

Peraltro, la rimodulazione sarebbe stata possibile anche nel caso si fosse trattato di oneri obbligatori. Poiché, nel rispetto dei parametri costituzionali, nulla è immutabile da parte del legislatore, ben possono essere rivisti il *timing* e l'entità di qualsivoglia spesa (ovviamente, in caso di contratti, occorre l'accordo delle parti). Nulla impedisce che la singola legge modifichi gli stanziamenti o le normative in essere⁸.

A ben considerare, tutte le manovre di finanza pubblica a partire dalla legge finanziaria per il 1979, non sono state altro che la rimessa in discussione di oneri, nella gran parte obbligatori, assunti con leggi pregresse, a fronte soprattutto di diritti soggettivi successivamente ridimensionati per legge. Il concetto stesso di "manovra di finanza pubblica", che ora a livello statale trova la sua plastica evidenziazione nella Sezione I della legge di bilancio, altro non è che la correzione del complesso delle norme in essere in modo da adeguarne (nel senso di ridurne) gli effetti finanziari in vista degli obiettivi di finanza pubblica, come esplicitamen-

⁸ Come evidenziato da T. TESSARO, in *Gazzetta Forense*, 19 marzo-aprile 2019, p. 291 ss., "le difficoltà afferenti l'applicazione in concreto del principio, che individuava, quale momento procedimentale significativo per l'imputazione al Fondo Pluriennale Vincolato della spesa, la selezione del contraente privato hanno indotto il legislatore ad emendare l'originaria disciplina, apportandovi significative modifiche introdotte, in particolare, dell'art. 1, commi 909 e 910, della l. n. 145 del 2018 e dal d.m. 1° marzo 2019: le nuove fattispecie allentano i vincoli per l'accantonamento al Fondo Pluriennale Vincolato dell'intero quadro economico progettuale degli investimenti".

te dispone la legge di contabilità⁹. Naturalmente la stessa rimodulazione/rivisitazione può aver luogo a livello regionale, in presenza di vincoli di bilancio imposti all'ente da una legge statale in tema di modalità di calcolo dell'equilibrio di bilancio, legge (n. 243 del 2012) che, a sua volta, trova fondamento nel sesto comma del nuovo art. 81 Cost. e che, come prima ricordato, secondo la Corte dei conti, può coesistere con altre normative dettate da leggi ordinarie (cfr. nota 11).

Non è un caso che, proprio per inquadrare con precisione il rapporto tra legge ordinaria e legge di bilancio (Sezione II), la legge di contabilità nazionale riporti un principio¹⁰, che, per la sua natura sistemica, si può ritenere connaturato all'ordinamento, atteso lo strumento di decisione quale la legge, e che inquadra le tre tipologie che possono assumere le norme primarie in base al tipo di vincolo che esse imprimono sul bilancio e di conseguenza la modalità delle relative modifiche: si tratta degli oneri inderogabili, dei fattori legislativi e delle spese per adeguamento al fabbisogno. Tale distinzione è intesa a mettere a fuoco ciò che può essere modificato con una decisione normativa sostanziale (il primo tipo con la Sezione I della legge di bilancio o con altra legge ordinaria) ovvero con la mera previsione di bilancio (gli altri due tipi con la Sezione II della legge di bilancio). È evidente comunque che le leggi sostanziali, quale che ne sia la categoria di appartenenza tra le tre disciplinate, possono sempre essere successivamente modificate: la legge di contabilità si è preoccupata di individuare lo strumento con cui ciò può accadere. Non esistono leggi immutabili.

Inutile rilevare che tali osservazioni si estendono anche alla precedente sentenza n. 247 del 2017, più volte richiamata dalla sentenza n. 101, che anzi vi si appoggia in via preliminare e che parte dal medesimo (dubbio) presupposto, ossia l'intangibilità "degli accertamenti, degli impegni, delle obbligazioni attive e passive [...] rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale".

Per certi versi, anche la seconda pronuncia (sentenza n. 6) evidenzia la mancata considerazione dell'aspetto della natura delle norme statutarie dal punto di vista finanziario e quindi del grado di vincolo che esse pongono sui trasferimenti dal bilancio dello Stato. La sentenza assume infatti la cogenza imperiosa dei principi dello statuto nel senso di una loro presunta fissità (peraltro ignota sul piano quantitativo) e della conseguente impossibilità di una modulazione, peraltro necessaria *pro quota* per tener conto dei vincoli più ampi di finanza pubblica, delle concrete modalità con cui farvi fronte con i trasferimenti da parte dello Stato. Ancora una volta - secondo la sentenza - il *quantum* ed il *quomodo* rappresen-

⁹ Art. 21, comma 1-*bis*.

¹⁰ Art. 21, comma 5.

rebbero variabili indipendenti e dunque prioritarie, senza tener conto delle conaturate esigenze di flessibilità e di temperamento con i vincoli di finanza pubblica complessiva, peraltro costituzionalmente tutelati.

Chiude il cerchio, infatti, il fatto che le Regioni sono tenute costituzionalmente a concorrere al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica così come nascenti da un quadro europeo di norme al cui rispetto il nostro Paese si è impegnato¹¹, sia ratificando i relativi Accordi sia varando la legge rinforzata n. 243 del 2012 costruita appositamente, del pari alla stessa novella costituzione del 2012, come disposizione recettizia della normativa eurounitaria in funzione dei contenuti di volta in volta definiti e finalizzati al raggiungimento degli obiettivi macrofinanziari.

Il punto che lega dunque, per questo primo aspetto, le due pronunce sta nel fatto di considerare come variabili esogene, nell'un caso, gli impegni pluriennali assunti dalla regione (sentenza n. 101) e, nell'altro caso, il *quantum* necessario a dar "adeguatamente" corso alle funzioni previste dallo statuto speciale della regione interessata (sentenza n. 6); in realtà, non si tratta, per il primo caso, di un dato immodificabile in base al generale principio della flessibilità degli impegni ad opera di nuove e successive decisioni discrezionali ne', nel secondo caso, di un dato quantificabile con esattezza, per il solo fatto che il *quantum* ed il *quomodo* delle prestazioni previste dallo statuto di una regione non sono fissati sul piano finanziario e comunque la relativa attuazione va temperata con i vincoli di finanza pubblica di cui agli obiettivi complessivi, al cui raggiungimento, peraltro, sono costituzionalmente tenuti per la loro parte anche gli enti territoriali.

Per questo aspetto le due sentenze poggiano su una premessa che non può non essere ritenuta del tutto discrezionale alla luce delle motivazioni di sistema prima riportate.

¹¹ Con la sentenza n. 107 del 2016, la Corte ha affermato che lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale; sicché ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, lo Stato deve vigilare affinché il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002. Con la sentenza n. 40 del 2016, la Corte ha anche affermato che, in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria.

5.2 La mancata considerazione dell'impatto finanziario delle sentenze.

L'osservazione appena svolta apre alla seconda considerazione tra le due enunciate in premessa (valutazione degli oneri delle sentenze). Dalla giurisprudenza recente della Corte costituzionale in materia di finanza pubblica non traspare la piena consapevolezza di confrontarsi con l'effetto prodotto dalle sentenze dal punto di vista dell'appesantimento dei conti pubblici. Vero è che la legge di contabilità annovera esplicitamente le sentenze "suscettibili di determinare maggiori oneri" come tra le cause per le quali il Governo è chiamato a proporre iniziative legislative *ad hoc*, ma vero è pure che, nelle note condizioni di finanza pubblica, forse proprio utilizzando il concetto di "bilanciamento" cui tanto spesso ricorre la Consulta, probabilmente una maggiore attenzione alle conseguenze finanziarie delle pronunce sarebbe doveroso¹².

Delle due sentenze, quella n.101 ha già prodotto effetti nel momento in cui c'è stato l'adeguamento della legislazione vigente ad opera delle successive leggi di bilancio. Ciò che va messo qui in luce è che questo ha comportato un appesantimento in termini di saldi di finanza pubblica pari a 404 milioni nel 2020, 711 nel 2021, 1,3 miliardi nel 2022 e via dicendo, con una maggiore spesa permanente annua a partire dal 2028 pari ad 1,5 miliardi¹³, per quanto concerne la legge di bilancio per il 2019.

In termini non dissimili sembra porsi il problema per il recepimento della sentenza n. 6, dal momento che la stessa sentenza riporta una valutazione dei costi del ricorso, in base a quanto riportato dall'Avvocatura dello Stato a difesa della Presidenza del Consiglio, denominata come "dirompente"¹⁴.

Con la legge di bilancio per il 2020 (n. 160 del 2019, art. 1, commi 866 e ss.) si è dovuto provvedere a risistemare la materia in base ad un apposito accordo tra lo Stato e la Regione Sardegna.

¹² Cfr., da ultimo, R. PINARDI, *Diritti e risorse finanziarie: il ruolo della Corte costituzionale*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 2, giugno 2019; S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 2, giugno 2019; M. TROISI, *La quantificazione del costo delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 2, giugno 2019.

¹³ Cfr. A.S. 981, Relazione tecnica aggiornata.

¹⁴ Non è nota la quantificazione dell'onere. Tra l'altro, la mancata pubblicità della documentazione resa dall'Avvocatura costituisce problema che attende una soddisfacente soluzione per il principio della trasparenza dell'operato di qualsivoglia pubblica amministrazione.

5.3 Le osservazioni di dettaglio.

Si procede qui a qualche ulteriore considerazione su alcuni aspetti peculiari riferiti a ciascuna delle due sentenze in esame.

5.3.1 *La sentenza n.101: il c.d. principio di anticiclicità delle politiche di bilancio.*

Quanto alla sentenza n. 101, del degrado delle norme della legge n. 243 del 2012, in tema di equilibrio di bilancio degli enti territoriali, ad indiretto tecnicismo contabile è stato già fatto prima cenno (cfr. par. 3.2.2.).

Altra osservazione riguarda il fatto che, all'interno del citato punto 6.2, la sentenza riporta che “tenuto conto che le spese di natura pluriennale coincidono quasi specularmente con le risorse destinate agli investimenti, verrebbe, tra l'altro, contraddetto il principio di anticiclicità delle politiche di bilancio introdotto dal nuovo art. 81, primo comma, Cost., poiché per contrastare le fasi avverse del ciclo economico non potrebbero essere impiegate nemmeno le risorse già disponibili per gli investimenti”.

Al riguardo, a parte il richiamo al primo comma dell'art. 81 cost. da correggere nel secondo comma, si osserva che l'esito letterale della sentenza sarebbe che le norme del Patto di stabilità e crescita in vigore prevederebbero la cosiddetta “*golden rule*”, ossia l'esclusione dai vincoli di bilancio di tutte le spese di investimento, che potrebbero dunque essere *tout court* finanziate a debito.

Ciò non corrisponde né alla lettera e alla *ratio* delle norme in questione a livello di Stato, le quali considerano da non computare negli obiettivi alcuni fattori rilevanti individuati di volta in volta in base ad apprezzamenti variabili e frutto peraltro di decisioni consensuali tra Commissione europea e singoli governi, tra cui singole *tranches* di spesa d'investimento per motivi particolari. Assumendo il riferimento corretto al secondo comma dell'art. 81 Cost., il significato del richiamo agli effetti del ciclo economico ai fini della possibilità di ricorrere all'indebitamento va inteso nel senso che, essendo gli obiettivi espressi in termini strutturali (ossia al netto degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum*), il raggiungimento dei parametri in termini di obiettivo di medio termine e di debito pubblico può essere rallentato o accelerato in dipendenza dell'*output gap*, che misura appunto gli effetti della recessione¹⁵. Al momento, questo è il significato del secondo comma dell'art. 81 Cost., così come declinato anche dall'art. 6 della legge rinforzata prima richiamata, la quale definisce i casi consentiti di scostamenti (temporanei: aggettivo sempre dimenticato) dagli obiettivi di saldo strutturale e

—

¹⁵ Come si può desumere dalla sterminata letteratura in materia, ma anche dai documenti ufficiali della Commissione europea, della BCE, della Banca d'Italia e dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

da riferire a periodi di grave recessione economica o ad eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato, con l'obbligo del rientro (altra circostanza, tra l'altro, sempre dimenticata). Tutto ciò dunque a livello di Stato, nel senso dunque che quanto maggiore risulta l'*output gap*, tanto minore risulta l'onere di aggiustamento nell'immediato per raggiungere obiettivi che comunque rimangono inalterati. Ciò almeno agli atti per quanto concerne il livello complessivo della Pubblica amministrazione e senza considerare che di recente è iniziato - a livello comunitario - un processo di revisione dell'intera materia.

Il cerchio si chiude prevedendo, per gli enti territoriali, che il ricorso al debito trovi un bilanciamento in un equilibrio di bilancio che deve includere gli effetti del ricorso al debito (art. 119, u.c., Cost.).

Tenuto conto del sistema come sommariamente riassunto, inconferenti sembrano pertanto i richiami nella sentenza alla lesione dell'autonomia degli enti, al fatto che in tal modo si precluderebbe una sana gestione e che infine, richiamando la sentenza n. 10 del 2016, si sarebbe in presenza di un conflitto con il principio del buon andamento. Nell'ordine, si osserva che il rispetto dell'autonomia dell'ente non significa che esso non debba essere sottoposto ad una disciplina di bilancio, conseguente all'assunzione di particolari obblighi in materia di finanza pubblica da parte dello Stato italiano cui la stessa Regione soggiace in via diretta (artt. 117, primo comma, e 119, primo comma, Cost.). La sana gestione poi non costituisce un criterio direttamente richiamato dalla Costituzione (infatti, la sentenza non cita norme) e rappresenta un concetto che, per un verso, non ha a che vedere con l'equilibrio di bilancio (attenendo al *quomodo* dell'uso delle risorse) e, per altro verso, ricade piuttosto all'interno del giudizio soggettivo rimesso all'elettore circa l'avvenuta gestione del singolo ente (non si tratta dunque di argomenti strettamente giuridici). Infine, il buon andamento, la cui norma costituzionale peraltro la sentenza non cita espressamente, si riferisce ad altra fattispecie, almeno in base alla lettera dell'art. 97, secondo comma, Cost., per cui andrebbe argomentato che l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito di cui al primo comma siano funzionali al buon andamento degli uffici, se è questo l'intento della sentenza, nel qual caso comunque occorrerebbe dimostrare che obiettivi quantitativi (primo comma, art. 97, Cost.) riguardano anche obiettivi qualitativi (secondo comma, art. 97, Cost.).

5.3.2 *La sentenza n. 6: equilibrio tendenziale e sana gestione finanziaria.*

Riprendendo la *ratio decidendi* prima riassunta, oltre a quanto rilevato sui due elementi in comune delle due sentenze, già prima rappresentati (mancata considerazione sia della flessibilità degli impegni pregressi sia delle conseguenze finanziarie delle pronunce), va osservato che ciascuna delle due pronunce offre l'opportunità per una serie di considerazioni precipue. Per la sentenza in titolo, il

perno è costituito dall'*incipit* del punto 4 (*Considerato in diritto*), ripreso poi dal punto 6 finale, in base al quale i ricorsi vengono accolti in base agli artt. 3, 5 e 116 Cost., nonché in base a due articoli dello statuto speciale della Regione (non vengono dunque citati gli articoli della Costituzione che regolano la finanza pubblica).

Ci si sofferma qui in particolare sul punto 4.1.3.1 del *Considerato in diritto*, nel quale la Corte argomenta i motivi del respingimento della tesi della Presidenza del Consiglio secondo cui, come già riportato, l'accoglimento delle doglianze, in riferimento alla precedenza sentenza n. 77 del 2015, avrebbe un "effetto dirimpente", dovendosi infatti rispettare - secondo la parte resistente - l'art. 81 Cost. e i saldi di finanza pubblica. La Corte giudica invece "inconferente" la tesi della Presidenza del Consiglio "sia in relazione all'ampio arco temporale trascorso dalla data della pronuncia, sia con riguardo al principio dell'equilibrio tendenziale che deve ispirare la disciplina e la gestione del bilancio pubblico". Ciò in quanto "il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e - con riguardo alle autonomie territoriali [...] - nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate".

L'esigenza di un'armonica simmetria tra entrate e spese per tutti gli enti della pubblica amministrazione, della quale si fa garante la Corte, implicherebbe dunque che, qualora essa ravvisi che interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero privi di garanzia senza adeguati finanziamenti da parte dello Stato, provvedere a ciò rappresenta "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' (sentenza n. 266 del 2013) per coprire le spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale". Certo, in assenza di sufficienti risorse, si possono traslare - concede la Corte - gli oneri nascenti da sue sentenze "su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario", senza che ciò implichi tuttavia la possibilità di rinviare *ad libitum*.

Tra i tanti passaggi da segnalare si sceglie qui quello relativo alla necessità, da parte della manovra di finanza pubblica, di un suo temperamento con la sana gestione finanziaria del singolo ente, che si sostanzia, secondo la Corte, nella necessità di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate. Questo naturalmente quando la Corte stessa abbia individuato una lesione di interessi costituzionalmente tutelati, conseguente alla scarsità delle risorse assegnate.

Il punto è di rilievo, perché tale da presentare molte implicazioni, che vanno al di là, per certi versi, delle questioni di contabilità. Ci si chiede anzitutto se sia ca-

suale che, nonostante le argomentazioni svolte in riferimento agli obiettivi di finanza pubblica e dunque almeno rispetto agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., la sentenza accoglie le questioni di legittimità sollevate richiamando solo gli artt. 3 (ragionevolezza e proporzionalità), 5 e 116 Cost, senza evocare formalmente le norme di finanza pubblica. Eppure, la sentenza fa ampio riferimento a parametri finanziari, come sana gestione dell'ente, obbligo di copertura, equilibri di finanza pubblica, manovre, esigenza di un'armonica simmetria tra entrate e spese per tutti gli enti della pubblica amministrazione etc.

Ma, anche non considerando la necessità di un espresso riferimento alle norme costituzionali in materia di finanza pubblica, si rileva che forse, ancor prima, sarebbe stato opportuno richiamare il combinato disposto di cui agli artt. 10, 11 (soprattutto) e 117, primo comma, e 119, primo comma, Cost., come riconosce la stessa giurisprudenza costituzionale (per l'ultima norma citata, si possono ricordare le stesse sentenze della Corte nn. 348 e 349/2007, per esempio), con le relative ricadute nel nostro ordinamento sulla valenza delle normative eurounitarie in tema di obblighi di finanza pubblica.

C'è un altro aspetto da sottolineare. L'impostazione della sentenza è tale - dunque - per cui le esigenze di finanza pubblica, tanto per considerare più da vicino agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., e le correlate esigenze in termini di "equilibrio complessivo" devono essere congruenti e coordinate "con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione". Ne consegue che "il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e - con riguardo alle autonomie territoriali, categoria di appartenenza della ricorrente - nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate".

Uno dei dubbi metodologici che presentano le sentenze della Corte in commento è costituita anche dall'abbondanza di aggettivi ed avverbi, che esprimono giudizi di qualità, di merito, e quindi valutazioni soggettive, indeterminate, che, inevitabilmente, si riflettono sulla solidità motivazionale delle rispettive *rationes decidendi*. Nel caso in esame, il temperamento tra le esigenze (costituzionali) di equilibrio della finanza pubblica e il rispetto della necessità della sana gestione finanziaria da parte del singolo ente, che si realizzerebbe assicurando ad esso, da parte dello Stato, adeguati finanziamenti delle funzioni assegnate, tralascia di considerare il livello del tutto discrezionale circa ciò che va considerato (o considerabile) "adeguato" o meno come livello di finanziamento. È del tutto evidente che ciò che è "adeguato" per lo Stato non lo è per l'ente, che si trova potenzialmente di fronte a bisogni illimitati o comunque molto vasti, soddisfare i quali po-

trebbe essere possibile solo ottenendo risorse “a piè di lista”. Il che vale per tutti gli enti, con le conseguenze facilmente immaginabili.

Sotto diverso profilo, va anche notato come, a fronte delle (richiamate) controdeduzioni formulate dalla difesa statale circa la congruità delle risorse *medio tempore* assegnate alla Regione Sardegna, stante la nota situazione di grave crisi finanziaria, la Corte abbia, comunque, affermato che il *quantum* delle risorse assegnate dallo Stato alla Regione medesima con la norma impugnata non fosse congruo. Tale conclusione, sul piano della “prova”, non pare coerente con la stessa giurisprudenza costituzionale (consolidata)¹⁶, che condiziona la reclamata insufficienza delle risorse trasferite dallo Stato alla dimostrazione della incompatibilità delle risorse assegnate rispetto alle esigenze di spesa della Regione, tanto più che, nel caso di specie, lo Stato ha rappresentato come si fosse tenuto conto, nella regolazione dei rapporti finanziari Stato-Regione Sardegna, dei ritardi connessi all’insularità.

Si tralascia qui la perentorietà della sentenza in ordine alla priorità, da parte delle manovre di finanza pubblica, circa il soddisfacimento delle doglianze della Regione *de quo* accolte nella pronuncia. Vi si accenna infatti ad “un obbligo ad ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione le statuizioni del giudice costituzionale”. La sentenza dunque stabilisce che le manovre di finanza pubblica debbono essere coerenti con le norme costituzionali e quindi con l’ordinamento eurounitario ad esse sottostante tenendo conto però del limite di un “adeguato” finanziamento delle esigenze delle singole comunità territoriali, in quanto riconosciuto da una sentenza. Appare difficile comprendere dove si possa situare, di volta in volta, il punto di equilibrio, che comunque riguarda scelte discrezionali, non l’attuazione di parametri giuridici. In definitiva, dalle sentenze in questione, traspare un’opzione culturale, in quanto tale non indiscutibile, intesa a ritenere intangibile la spesa degli enti territoriali; che però esigerebbe una convincente dimostrazione in relazione al vigente quadro costituzionale, anche in esito alle modifiche del 2012 e ai successivi aggiustamenti dell’ordinamento.

¹⁶ Quanto alla reclamata alterazione tra bisogni regionali e mezzi finanziari trasferiti dallo Stato, la stessa Corte ha, in più occasioni, sostenuto la legittimità delle riduzioni delle risorse statali trasferite alle Regioni purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l’adempimento dei propri compiti; sicché le pretese regionali circa l’irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse debbono essere fondate su prova adeguata supportata da dati quantitativi concreti (*ex plurimis*, sentenze nn. 17 e 75 del 2018; n. 169 del 2017; n. 29/2016).