

Sentenza: 21 novembre 2018, n.6 (del 2009)

Materia: partecipazione delle autonomie territoriali alle politiche di bilancio dello Stato

Parametri invocati: 3, 5, 116, 117 e 136 della Costituzione e degli articoli 7 e 8 della l.cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna).

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Sardegna

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

Esito: illegittimità costituzionale della disposizione impugnata

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi: La Regione autonoma Sardegna ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, per violazione degli articoli 3, 5, 116, 117 e 136 della Costituzione e degli articoli 7 e 8 della l.cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna).

L'articolo 1, comma 851, della l. 205/2017 stabilisce 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.*

La Regione ricorrente fa rilevare la esiguità della somma prevista dalla norma a suo favore e la sua inadeguatezza per le esigenze regionali, soprattutto se parametrata ai maggiori contributi riconosciuti ad altre regioni autonome. L'inadeguatezza si manifesta, inoltre, se posta a confronto con i contributi di finanza pubblica che la Regione autonoma Sardegna versa allo Stato in forza della legislazione vigente, che sarebbero pari, per il 2018, ad euro 683.996.000. Inoltre, siccome il contributo è erogato *nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna*, risulterebbe evidente che tale provvidenza sarebbe destinata a precedere la ridefinizione dei rapporti economici tra le parti, e che quindi non potrà aversi prima dell'esercizio di bilancio 2020. La disposizione di fatto: prorogherebbe per due annualità lo status quo, eviterebbe la stipula di accordi di finanza pubblica da parte dello Stato con la Regione prima del 2020, determinerebbe definitivamente l'esclusione di ogni contributo per le annualità 2018 e 2020 e fisserebbe in soli euro 15.000.000,00, per l'annualità 2019, il contributo in favore della Regione Sardegna, del tutto inferiore a quelli riconosciuti ad altre regioni a statuto speciale, pur riconoscendo espressamente le peculiari difficoltà economiche di tale ente. Non terrebbe poi in alcun conto i contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione nonché il contributo di finanza pubblica dovuto ai sensi dell'articolo 1, comma 680, legge 208/2015 e dell'articolo 1, commi 392 e ss. della legge 232/2016, secondo quanto previsto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 154/2017.

Tutto ciò, sempre secondo la ricorrente, sarebbe lesivo dell'autonomia economico-finanziaria regionale e, di conseguenza, delle prerogative costituzionali e statutarie della Regione, di cui agli articoli 7 e 8 dello Statuto d'autonomia e dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

Infatti, determinando un ritardo di almeno due anni nel confronto collaborativo con la Regione, il legislatore statale avrebbe impedito a quest'ultima di esercitare la propria autonomia economico-finanziaria garantita dallo statuto speciale, nonché di esercitare la sua competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, ostacolando anche la rinegoziazione dei contributi vigenti e degli altri strumenti statali che gravano sulle finanze regionali.

In sintesi la norma impugnata sarebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 116 Cost., con il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost., con l'articolo 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica) e con gli articoli 7 e 8 dello statuto reg. Sardegna. Inoltre, violerebbe l'articolo 136 Cost., con riferimento alle sentenze 77/2015 e 154/2017. La legge impugnata infatti non stanzierebbe alcuna somma per finanziare un nuovo accordo relativo ai reciproci rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la regione Sardegna prima del 2020, come invece prescritto dalla Corte nella sentenza 154/2017. La ricorrente rammenta che in tale pronuncia la Corte ha sottolineato che *il principio di leale collaborazione [...] richiede 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*. Accordo che non potrebbe non tener conto dell'entità economica delle componenti da negoziare, tra cui l'attuazione della sentenza 77/2015, dove era stata fornita una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 16, comma 3, del d.l. 95/2012, interpretazione assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi degli accantonamenti effettuati dallo Stato sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle autonomie speciali.

La Corte giudica fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione autonoma Sardegna in riferimento agli articoli 3, 5 e 116 Cost. nonché 7 e 8 dello statuto speciale e dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, 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.

Secondo la Corte le doglianze da prendere in considerazione risultano delimitate all'evidente incoerenza tra la finalità della norma e le risorse stanziare per il triennio 2018-2020, alla mancata perequazione delle criticità insulari, al mancato stanziamento delle somme necessarie all'attuazione della sentenza 77/2015.

Sotto tali profili è indubbio che la norma impugnata leda le competenze regionali, poiché sottrae alla programmazione triennale della stessa Regione autonoma una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma di euro 15.000.000,00, tra l'altro, è riferita al solo esercizio 2019.

Che si tratti di una quantità di risorse incongruente con il fisiologico finanziamento delle funzioni regionali si evince da diversi e concordanti elementi: l'insularità, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale ed in particolare quella della Regione autonoma Sardegna, le norme che prevedendo contributi, accantonamenti, riserve, hanno inciso sulle entrate regionali, senza verificare se ciò consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni assegnate alle regioni stesse.

Con la più volte citata sentenza 154/2017 si è, infatti, affermato *che la proporzionalità e la conseguente conformità a Costituzione dei prelievi a carico delle autonomie territoriali sono strettamente dipendenti dal sincronico raffronto con le singole manovre di finanza pubblica che li dispongono, dovendosi evitare il consolidamento automatico di contributi e accantonamenti assunti in contesti economici inerenti a pregressi esercizi.*

La Corte dunque stigmatizza la mancata restituzione degli accantonamenti in conformità alle statuizioni della sentenza 77/2015.

Gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere, ai sensi degli articoli 81 e 97, primo comma, Cost. all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato che 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.

La Corte ricorda la propria giurisprudenza in materia ed il principio, secondo cui gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate in questa materia possono essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'articolo 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze 188/2016 e 155/2015). Tuttavia le rimodulazioni derivanti dalle pronunzie costituzionali 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.

È il meccanismo della "priorità di intervento finanziario" a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto temperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'articolo 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali.