

**EQUILIBRIO DI BILANCIO, LEALE COLLABORAZIONE  
E LA SINDROME DI PIRRO  
(BREVE ANNOTAZIONE A CORTE COST. 11 GENNAIO 2019 N. 6)**

**ANTONIO RIVIEZZO**  
(Ricercatore *Senior* di Diritto costituzionale,  
Università degli studi di Siena)

Data di pubblicazione: 1 aprile 2019

SOMMARIO: 1. Equilibrio del bilancio e finanza regionale. – 2. Corte *vs.* Governo: la “sleale” collaborazione governativa. – 3. Governo *vs.* Regione: il rispetto (almeno) della coerenza normativa interna. – 4. Regione *vs.* Governo: la sindrome di Pirro.

### 1. *Equilibrio del bilancio e finanza regionale*

Un adagio in voga tra gli operatori economici anglosassoni afferma, più o meno, che un piccolo debito è un problema del debitore, mentre un grosso debito è un problema del creditore<sup>1</sup>.

Ciò non sempre è vero quando il debitore sia lo Stato: in questo caso, infatti, anche un piccolo debito può diventare un problema del creditore.

Sembra corroborare tale assunto, nonostante le apparenze, la decisione della Corte costituzionale n. 6, depositata in Cancelleria l'11 gennaio di quest'anno, nella causa intentata dalla Regione autonoma della Sardegna contro lo Stato italiano.

Segnatamente, la concreta vicenda scaturisce dalla denuncia dell'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, relativamente all'unilaterale disposizione e al calcolo dei c.d. accantonamenti imposti alla parte ricorrente dal Governo nazionale in nome del patto di stabilità interno e quindi del rispetto del principio costituzionale del c.d. pareggio di bilancio.

In tale sentenza, la Corte ha enucleato con estrema chiarezza un principio di diritto fondamentale: la c.d. ragione erariale non può essere un criterio tiranno all'atto di erogare le rimesse finanziarie statali verso le Autonomie territoriali<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per l'esattezza, l'adagio recita «*if you owe the bank \$ 100 that's your problem; if you owe the bank \$ 100 million, that's the bank's problem*»; è attribuito a Jean Paul Getty.

<sup>2</sup> Cfr. in particolare il punto n. 4.1.3.1 della motivazione in diritto, ove si afferma, tra l'altro, che è «ben vero che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica

Nello stabilire che la discrezionalità parlamentare *in subiecta materia* è limitata – se non altro – dai principi individuati dalla Corte stessa e, più in generale, dal principio di leale collaborazione, la sentenza in parola individua una serie di parametri che dovrebbero guidare la predisposizione di una adeguata rimessa finanziaria: *a)* dimensione della finanza della Regione rispetto alla finanza pubblica; *b)* funzioni effettivamente esercitate e relativi oneri; *c)* svantaggi strutturali permanenti, costi dell’insularità e livelli di reddito *pro capite*; *d)* valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo lasso temporale; *e)* finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>3</sup>.

In parole povere: anche nell’oscurità della crisi economica, e pur sotto il giogo del “pareggio” di bilancio, non tutte le vacche sono nere, bensì diversamente (e ragionevolmente) grigie.

---

allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all’equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa 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 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».

<sup>3</sup> Si veda all’uopo il comunicato dell’Ufficio stampa della Corte costituzionale datato 11 gennaio 2019, reperibile sul portale [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), nonché, con specifico riguardo al caso, il punto n. 4.3 della motivazione in diritto.

## 2. Corte vs. Governo: la “*sleale*” collaborazione governativa

In realtà, la Corte, con questa sentenza, non solo mette alcuni punti fermi di carattere generale riguardo ai rapporti tra Stato e Autonomie territoriali in materia finanziaria ma coglie anche l’occasione per provare a indicare il modo in cui dare maggiore effettività alle proprie statuizioni: è questo il senso del monito rivolto al Governo allorché ne stigmatizza il grave ritardo nell’eseguire sue precedenti pronunce<sup>4</sup>.

Tuttavia, al di là del censurare come «*biasimevole*» il comportamento del Governo, ben poco altro di concreto sembrerebbe la Corte possa fare, anche in futuro, per contrastare efficacemente siffatte condotte di blocco, omissive e/o commissive<sup>5</sup>.

In effetti, il potere di spesa è e resta una prerogativa sovrana del *gubernaculum*, e dato che esso potere viene esercitato attraverso la legge di bilancio non pare immaginabile – se non attraverso un *révirement* tra l’epocale e il rivoluzionario – che la Corte stessa possa autocostruirsi a giudice dell’ottemperanza, previa messa in mora delle Camere inadempienti (nel legiferare) da parte di chi ne abbia interesse.

In altri termini, i “cordoni della borsa” restano saldamente nelle mani del Governo e della sua maggioranza parlamentare, e una questione finanziaria dovrebbe anche in futuro trovare soluzione solo in via politica.

La Corte, quindi, non può che limitarsi a opporre alla deduzione della difesa erariale, per cui l’accoglimento del ricorso della Regione autonoma della Sardegna potrebbe comportare effetti «*dirompenti*» in ordine alla tenuta

---

<sup>4</sup> Si veda il punto n. 4.1.3 della motivazione in diritto.

<sup>5</sup> Al di là della pura e semplice inerzia, infatti, la sentenza segnala anche condotte attive del Governo palesemente finalizzate ad aggirare il precetto della leale collaborazione mediante l’attivazione di strumenti orientati *ab initio* al mantenimento dello *status quo* (cfr. il n. 4.1 della motivazione in diritto).

dei conti pubblici, la rassicurazione per cui gli effetti economici della sua pronuncia possono essere legittimamente traslati sul bilancio dei successivi esercizi finanziari<sup>6</sup>.

Di più, ad oggi, non sembra potersi pretendere dalla Corte, a meno che, pur sempre attraverso una forzatura, sebbene meno traumatica, in una prossima occasione la Consulta – di fronte alla protratta inerzia di un Governo ostinatamente inadempiente – non pensi di ricavare uno spazio bilancistico per l'Autonomia creditrice applicando gli artt. 1241-1243 c.c., sempre che ne ricorrano i presupposti (e – tanto per essere chiari – non sarebbe stato possibile in un caso come quello in commento, dato che il credito non è stato esattamente quantificato e quindi manca uno dei presupposti per far operare l'istituto *de quo*)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Vedi il n. 4.1.3.1 della motivazione in diritto: «è stato già affermato il principio, secondo cui gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate *in subiecta materia* possono essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze n. 188 del 2016 e n. 155 del 2015)».

<sup>7</sup> Oltretutto, anche se si fosse in presenza di crediti reciproci certi, liquidi ed esigibili, residuerebbe il serio ostacolo rappresentato dalla differente natura delle obbligazioni private e pubbliche; mentre infatti nell'ambito dell'autonomia privata il documento contabile fondamentale è il bilancio consuntivo, retto dal principio di cassa, nel settore pubblico domina la scena il bilancio di previsione, costruito principalmente sul principio della competenza; ciò che renderebbe oltremodo macchinosa l'applicazione del meccanismo compensativo.

### *3. Governo vs. Regione: il rispetto (almeno) della coerenza normativa interna*

Al di là delle ipotesi futuristiche appena agitate, si può comunque registrare per il presente un significativo segnale di smottamento in quell'aspro pendio tanto difficile finora da risalire che è l'equilibrio del bilancio dello Stato.

Nella fattispecie la Corte – richiamando anche la sua precedente giurisprudenza – ha ribadito con chiarezza che «se possono essere adottate, senza violare la Costituzione, riduzioni delle risorse spettanti alle Regioni, il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni»<sup>8</sup>.

Inoltre, i giudici della Consulta non hanno mancato di rilevare come la disposizione impugnata sia «costituzionalmente illegittima anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza per incoerenza rispetto alla finalità perseguita, poiché l'esigua consistenza dello stanziamento da essa previsto entra in patente contraddizione con l'obiettivo, sostenuto dal resistente, di “definire i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna che tenga conto 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”»<sup>9</sup>.

Ancora, è stata censurata l'indiscriminata assimilazione dell'istituto dell'accantonamento e di quello del contributo: «[i]n 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

---

<sup>8</sup> Punto n. 4.1.1 della motivazione in diritto.

<sup>9</sup> Punto n. 4.2 della motivazione in diritto.

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» (sentenza n. 188 del 2016)»<sup>10</sup>.

In parole povere, restando nelle linee interne delle determinazioni unilaterali della legge statale di bilancio sottoposta a scrutinio, la Corte costituzionale ne evidenzia le incoerenze sia in termini di *ratio*, sia in termini di *presupposti*.

#### 4. Regione vs. Governo: la sindrome di Pirro

Per cogliere compiutamente la portata del *decisum* occorre però guardare anche al passato, cui pure la Corte dedica un cenno tutto sommato pudico: la c.d. vertenza entrate<sup>11</sup>.

Per chi non fosse minutamente informato delle “cose sarde”, si tratta di una spinosa e intricatissima questione che risale all’alba stessa dell’autonomia speciale dell’Isola ma che è deflagrata soltanto nel 2005.

In buona sostanza, dal 1948 in avanti lo Stato, violando gli artt. 7 e 8 dello Statuto speciale, avrebbe trattenuto presso di sé, e quindi impiegato liberamente, risorse economiche che dovevano invece essere destinate alla Regione autonoma, vuoi in termini di mancate rimesse del gettito fiscale, vuoi in termini di rimesse parziali, non adeguate agli indici ISTAT<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Punto n. 4.1.3 della motivazione in diritto.

<sup>11</sup> Punto n. 5 della motivazione in diritto.

<sup>12</sup> Punto nn. 1.3 e 2 delle considerazioni in fatto.

Accortisi con un certo ritardo (più o meno sessant'anni) della cosa, i diversi governi regionali hanno, sia pure con una notevole discontinuità (all'apparenza non indipendente dal fatto che il colore politico del Governo nazionale fosse o meno consonante con quello del Governo regionale), reclamato le somme dovute, sino all'ultimo accomodamento del 12 dicembre 2015, poi confluito nel d. lgs. 9 giugno 2016, n. 114, rubricato «Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna – legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali»<sup>13</sup>.

La stessa Giunta regionale che ha chiuso la vertenza nel 2015, peraltro, soltanto un paio d'anni dopo ha radicato il giudizio di cui stiamo qui commentando l'esito.

Il che aprirebbe un lungo discorso non solo e non tanto sulla tormentata relazione che la Regione Sardegna ha avuto storicamente e continua tutto sommato ad avere con lo Stato italiano, quanto piuttosto sul modo in cui la

---

<sup>13</sup> L'accordo (politico) è intercorso tra la Giunta Pigliaru e il Governo Gentiloni. Il comunicato ufficiale e il testo dell'accordo sono reperibili sul portale della Regione autonoma della Sardegna ([www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it)). Il percorso era iniziato nel 2006 con l'accordo Soru-Prodi che, recepito nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, aveva condotto alla modifica dell'articolo 8 dello Statuto, riconoscendo alla Regione nuove e maggiori entrate tributarie. Lo Stato riconosceva altresì in quell'occasione la maggior parte delle entrate spettanti alla Regione con la nuova formulazione statutaria a regime dal 2010, circa 5 miliardi e 800 milioni di euro. Durante la precedente legislatura regionale la vertenza era rimasta aperta per alcune entrate sulle quali non si era individuato un metodo condiviso di quantificazione e cioè IRES maturata, giochi, riserve matematiche, redditi di capitale. Con l'accordo del 12 dicembre 2015 tali entrate sono state riconosciute dallo Stato per un ammontare di circa 130 milioni di euro all'anno, e gli arretrati sono stati quantificati in 900 milioni, di cui 300 già versati.

classe dirigente locale si rapporta a quella nazionale, in una logica per lo più orientata all'appartenenza partitica e non a quella territoriale.

Un atteggiamento antico – quasi un tratto antropologico verrebbe da dire – che però appartiene più alla politica (costituzionale) che al diritto (costituzionale); un tratto, però, che può aiutare a ipotizzare come potrebbe concludersi anche la presente vicenda.

Volgendo lo sguardo ancora più indietro, infatti, occorre ricordare che, nonostante l'art. 13 dello Statuto prevedesse sin dall'origine un programma finanziario dedicato per la regione insulare, e nonostante successive leggi di attuazione di questo programma (a iniziare dalla fondamentale legge 11 giugno 1962, n. 588) pure siano state adottate, gli esiti sono sempre stati ampiamente insoddisfacenti, essendosi tradotti – in un modo o nell'altro – in una dimidiazione dei flussi finanziari, se non in un vero e proprio azzeramento dei medesimi. In sintesi, pur senza voler approfondire qui una tematica alquanto complessa e travagliata quale è quella del c.d. Piano di Rinascita, può comunque registrarsi un'importante divaricazione tra quanto *programmato* normativamente e quanto *effettivamente* fatto.

Lo stesso esito si è avuto, come visto, nel più recente caso della vertenza entrate ricordato dalla Corte: la Regione ha infatti rinunciato ai ricorsi pendenti – e alle somme quivi portate – in cambio di elargizioni *una tantum* e di un ampliamento delle proprie attribuzioni soprattutto in ambito sanitario e trasportistico.

Né si vedono all'orizzonte segnali che possano far presagire un esito diverso con riguardo alla disputa *in itinere* sugli accantonamenti illegittimi.

Insomma, rischiamo di dover registrare l'ennesimo iato tra diritto e fatto o, per dirla immaginificamente, l'ennesima vittoria di Pirro.