

## **Sentenza: 6 luglio 2012, n. 176**

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica

**Limiti violati:** Art. 119, terzo e quinto comma, Cost .

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Toscana, Regione Veneto e Regione autonoma Sardegna

**Oggetto:** Articolo 5-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011

Illegittimità costituzionale in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – dell'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012).

**Estensore nota:** Paola Garro

Le regioni Toscana, Veneto e Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti di numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nel suddetto decreto-legge, con la sentenza in esame vengono decise le questioni relative all'articolo 5-*bis*. Tale disposizione, introdotta con la legge di conversione, stabilisce al comma 1 che la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle cinque Regioni inserite nell' "obiettivo convergenza" (ovvero Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), per quel che concerne i cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e comunque le risorse per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), possa eccedere i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno. Il successivo comma 2 prevede che, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, stabilisca i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti Regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi afferenti al patto di stabilità e agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento.

Dopo la presentazione dei ricorsi è stato emanato l'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge 12 novembre 2011, n. 183, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. "Legge di stabilità 2012"), il quale ha previsto che siano escluse dal patto di stabilità regionale le spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali di fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'art. 6-*sexies* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, subordinatamente e nei limiti previsti dal decreto

del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 5-bis, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Per le ricorrenti, la norma impugnata violerebbe l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost. in quanto introduce una forma di solidarietà tra le Regioni al di fuori degli istituti perequativi previsti dalla disposizione costituzionale e dalla conforme disciplina attuativa contenuta nella legge 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). In particolare, l'art. 119 Cost. prevede solo due ipotesi di perequazione, entrambe a carico dello Stato: il fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione (terzo comma) e "le risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" previsti in favore di determinate Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (quinto comma).

La difesa erariale sostiene invece il carattere di coordinamento della finanza pubblica della norma impugnata che sarebbe stata emanata nell'ambito dei principi di cui all'art. 117, terzo comma e 119, secondo comma, Cost. In particolare, la norma sarebbe volta al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento del debito, obiettivi al cui perseguimento sono tenute a collaborare anche le Regioni. Secondo l'Avvocatura non sarebbero rinvenibili nell'art. 119 Cost., così come costantemente interpretato nella giurisprudenza costituzionale, i limiti, invocati dalle ricorrenti, all'adozione del sistema di solidarietà tra Regioni, introdotto dall'art. 5-bis censurato. Lo stesso art. 5-bis non introdurrebbe un nuovo tipo di fondo rispetto alle previsioni dell'art. 119 Cost. ma sarebbe un'applicazione conseguente alla regola di indefettibilità dei saldi finanziari stabiliti in sede di determinazione del patto di stabilità interno. Inoltre, per effetto dell'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011, il regime di deroga ai vincoli del patto di stabilità sarebbe allargato a tutte le Regioni titolari di risorse imputabili alle fonti contemplate dal comma 1 dell'art. 5-bis del decreto-legge, a condizione che siano rispettate le modalità fissate dal decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso articolo.

Preliminarmente, è valutata l'ammissibilità dei ricorsi riuniti in riferimento all'invocato parametro di cui all'art. 119 Cost. La Corte ricostruisce il quadro normativo alla luce del quale procedere allo scrutinio delle censure sollevate citando l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), ai sensi del quale *"quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge"*; l'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), per il quale *"la questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa dalla Regione che ritiene dalla legge o dall'atto invasa la sfera della competenza assegnata alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi costituzionali"*; ed infine l'art. 127, secondo comma, Cost., ai sensi del quale *"la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale"*. Dalle richiamate disposizioni consegue che la legittimazione delle Regioni a ricorrere sia finalizzata alla salvaguardia della ripartizione delle competenze tracciata dalla Costituzione. Nel caso in esame, le Regioni ricorrenti, pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., lamentano il concreto pregiudizio della compressione delle risorse destinate all'esercizio delle proprie funzioni e la sua non conformità ai precetti dell'art. 119 Cost. Ciò in conseguenza dei riflessi applicativi della norma impugnata, che comportano sia la conservazione cautelativa, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale, della provvista finanziaria a carico delle Regioni contribuenti, sia la sottrazione delle somme compensative, una volta entrato a regime il decreto stesso. La Corte decide per

*l'ammissibilità delle questioni sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. in quanto collegano la lesione competenziale al parametro costituzionale invocato.*

Le ricorrenti denunciano la lesione che la norma di cui all'art. 5bis del d.l. n. 138/2011 arrecherebbe alle loro prerogative, con specifico riguardo all'autonomia finanziaria, poiché la disposizione impugnata comporterebbe un aggravio del proprio bilancio ed una conseguente rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità. Per i giudici, le questioni sollevate sono fondate anche nel merito dal momento che l'assunto è effettivamente confermato, sia dalla clausola di invarianza complessiva dei tetti di spesa prescritta dalla suddetta disposizione, sia dalla considerazione che tale clausola può essere rispettata solamente se si ridistribuiscono i maggiori oneri tra lo Stato e le restanti regioni. Ne deriva in tal modo una concreta lesione della sfera di autonomia finanziaria di queste ultime. Inoltre, la disposizione impugnata non è comunque riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost., poiché detta norma e quelle attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato. Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale. In conclusione, per la Consulta mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica, la perequazione degli equilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione.