CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **176/2012** (ECLI:IT:COST:2012:176)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **02/07/2012**
Deposito del **06/07/2012**; Pubblicazione in G. U. **11/07/2012**
Norme impugnate: Art. 5 bis del decreto legge 13/08/2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14/09/2011, n. 148.
Massime: **36476 36477 36478**
Atti decisi: **ric. 133, 145 e 160/2011**

SENTENZA N. 176

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'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, promossi dalla Regione Toscana, dalla Regione Veneto e dalla Regione autonoma Sardegna, con distinti ricorsi notificati il 14-18

ed il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 17, il 23 ed il 24 novembre 2011, ed iscritti ai numeri 133, 145 e 160 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Toscana, in persona del Presidente pro-tempore, autorizzato dalla Giunta regionale con delibere, rispettivamente, del 3 ottobre 2011, n. 833 e del 9 novembre 2011, n. 962, ha impugnato vari articoli 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, e tra questi l'art. 5-bis, denunciando la violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, della Costituzione.

L'art. 5-bis (Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud) del d.l. n. 138 del 2011, introdotto con la legge di conversione n. 148 del 2011, al comma 1 stabilisce che «al fine di garantire l'efficacia delle misure finanziarie per lo sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e l'attuazione delle finalità del Piano per il Sud, a decorrere dall'anno finanziario in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle predette regioni a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale, nonché sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6-sexies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, può eccedere i limiti di cui all'articolo 1, commi 126 e 127, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, nel rispetto, comunque, delle condizioni e dei limiti finanziari stabiliti ai sensi del comma 2 del presente articolo».

Il comma 2 prevede quindi che «al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, con 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, sono stabiliti i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato ed alle restanti regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi, fissati dalla legge per il concorso dello Stato e delle predette regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento».

Secondo la Regione Toscana tali disposizioni, oltre a creare una forte disparità tra le Regioni che potranno e quelle che non potranno escludere dal patto di stabilità le spese a valere sui fondi suddetti, realizzerebbero un'operazione incostituzionale, allorché prevedono che i maggiori oneri derivanti dall'applicazione del comma 1 dell'art. 5-bis siano posti a carico anche delle Regioni escluse dall'obiettivo convergenza. La normativa in esame infatti confermerebbe in ogni caso l'obbligo di garantire gli equilibri di finanza pubblica, cosicché le più ampie possibilità di spesa riconosciute alle cinque Regioni in obiettivo convergenza andranno compensate con i maggiori oneri che sono accollati anche alle restanti Regioni.

Secondo la ricorrente la previsione in esame si tradurrebbe in una violazione dell'art. 119,

terzo e quinto comma, Cost. per le seguenti ragioni.

L'incidenza della spesa gravante sui fondi destinati alle aree sottosviluppate sarebbe molto più elevata per le cinque Regioni comprese nell'obiettivo convergenza rispetto a quella delle altre Regioni (12.350,636 milioni di euro per le cinque Regioni, rispetto a 4.675,955 milioni di euro per tutto il centro-nord, come si evince dalla delibera n. 80 del 2011 del Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE – adottata in data 11 gennaio 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie generale, n. 80 del 7 aprile 2011, contenente la tabella delle risorse dei fondi per le aree sottosviluppate – F.A.S., anni 2007-2013, destinate alle Regioni). Ne consegue che riequilibrare lo sforamento del tetto del patto di stabilità rispetto a tale ingente cifra determinerà rilevanti oneri per le Regioni del centro-nord, in violazione dell'art. 119, terzo comma, Cost.

Lo Stato inoltre imporrebbe, illegittimamente, una forma del tutto impropria di solidarietà tra le Regioni, al di fuori dello strumento della perequazione, così come disciplinato dall'art. 119, terzo comma, Cost., secondo cui: «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante», strumento già compiutamente delineato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Secondo la Regione Toscana, lo Stato, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., avrebbe il potere-dovere di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali che affliggono determinati territori e proprio a questi scopi potrebbe destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali. Ma, tuttavia, gli strumenti per l'attuazione dell'articolo 119 Cost. sarebbero stati più correttamente definiti dall'art. 16 della legge n. 42 del 2009, che infatti al comma 1, lettere a) ed e), là dove detta i limiti per il legislatore delegato, stabilisce che detti contributi speciali siano utilizzati secondo obiettivi e criteri definiti d'intesa con la Conferenza unificata, ma pur sempre restando essi a carico del bilancio dello Stato. Evidenzia in proposito la Regione ricorrente che neppure il 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), emanato nell'esercizio della delega legislativa, prevederebbe meccanismi di redistribuzione degli oneri finanziari in alcun modo assimilabili a quelli oggetto della contestata disposizione.

Sarebbe dunque del tutto evidente, prosegue il ricorso, che con l'articolo 5-bis del d.l. n. 138 del 2011 si sia costruito un meccanismo negativo, in cui la spesa per gli investimenti finalizzati allo sviluppo di alcune Regioni viene posta a carico delle altre; ma, secondo il dettato costituzionale, gli oneri necessari allo sviluppo delle Regioni meno avanzate dovrebbero essere sostenuti dallo Stato, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. In sostanza, la solidarietà tra le Regioni potrebbe e dovrebbe trovare realizzazione mediante uno strumento ben preciso, indicato dall'art. 119, terzo comma, Cost., ossia il fondo perequativo.

L'articolo 5-bis invece, secondo quanto assunto dalla ricorrente, contrasterebbe sia con il terzo che con il quinto comma dell'art. 119 Cost. Al riguardo, la Regione Toscana precisa inoltre che l'incostituzionalità della norma non potrebbe ritenersi superabile per il fatto che anche lo Stato concorrerà ai maggiori oneri, né tanto meno in ragione della previsione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per il riparto tra le varie Regioni di detti oneri: a quest'ultimo proposito, infatti, la ricorrente osserva che l'intesa non interverrebbe sull'an dell'attribuzione alle Regioni estranee all'"obiettivo convergenza" dei maggiori oneri, ma riguarderebbe esclusivamente le modalità di attribuzione a ciascuna Regione di detti maggiori oneri, vertendosi quindi solo in punto di quantum e fermo restando, in ogni caso, «il rispetto dei tetti complessivi, fissati dalla legge per il concorso dello Stato e delle predette regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento». In altri termini, non potrebbe ritenersi sufficiente la previsione da parte del legislatore statale dell'intesa con le

Regioni in quanto, nel caso di specie, l'intesa consentirebbe alle stesse di intervenire solo sulle modalità di attribuzione alle Regioni dei maggiori oneri, mentre sono proprio questi che si assumono costituzionalmente illegittimi.

Non sarebbe in definitiva ammissibile, secondo la Regione Toscana, che, ricorrendo ad uno strumento quale l'intesa in Conferenza Stato-Regioni (sede in cui si realizza la collaborazione e la concertazione istituzionale, non però lo stravolgimento di ogni regola e competenza), lo Stato possa eludere i propri doveri costituzionali, riversandone la responsabilità sulle Regioni e ponendole in competizione tra loro sul delicatissimo terreno dello sviluppo.

2. — La Regione Veneto, in persona del Presidente pro-tempore, autorizzato dalla Giunta regionale con delibera dell'8 novembre 2011, n. 1790, ha impugnato vari articoli del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, e tra queste dell'art. 5-bis, denunciando la violazione degli artt. 5 e 119, terzo e quinto comma, Cost.

2.1. — Con riguardo all'art. 5-bis, sostiene la ricorrente che lo scopo dell'intervento normativo, apparentemente indirizzato a predisporre strumenti di sviluppo territoriale corredati dalle necessarie modalità di perequazione finanziaria, si risolverebbe, in sostanza, nell'introduzione di misure speciali, dichiaratamente di favore e per ciò stesso sperequative, destinate soltanto ad alcune Regioni – che già versano in grave difficoltà finanziaria ed istituzionale e quindi meno "virtuose" – mediante un meccanismo di finanziamento indiretto a destinazione vincolata.

Prosegue la Regione Veneto che, secondo quello che pare essere la corretta interpretazione della disposizione, tale modalità di finanziamento indiretto consisterebbe nella possibilità, accordata alle «regioni dell'obiettivo convergenza (…) e del piano per il sud», di eccedere in termini di competenza e di cassa i limiti di spesa posti dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 88 del 2011.

Siffatta impostazione, secondo la ricorrente, si porrebbe in insanabile contrasto con l'art. 119 Cost., che sancisce il principio della piena responsabilità finanziaria gravante su ciascun ente in relazione alle funzioni di cui è tributario. E tale inderogabile principio varrebbe, a fortiori, per quelle Regioni, come il Veneto, che, lungi dall'essere tra le possibili destinatarie del finanziamento indiretto con vincolo di destinazione, proprio perché "virtuose", saranno tenute comunque a contribuire ai maggiori oneri derivanti dalla deroga ai tetti di spesa fissati dalla legge di stabilità 2011.

L'art. 119 Cost., espone la ricorrente, riconosce agli enti che compongono la Repubblica, e tra questi certamente alle Regioni, autonomia finanziaria di entrata e di spesa e disegna il sistema di finanziamento delle funzioni loro attribuite, limitando drasticamente la possibilità che lo Stato possa disporre fondi di finanziamento a favore delle autonomie regionali e locali. La norma della Carta fondamentale, infatti, prosegue la ricorrente, legittimerebbe formalmente soltanto due tipologie di fondi statali.

Alla prima di dette tipologie sarebbe riconducibile il fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione, di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., utilizzabile per le amministrazioni con minore capacità fiscale per abitante e cumulabile alle entrate ed ai tributi propri delle amministrazioni medesime, unitamente alla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio di pertinenza, ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost. Tutti tali cespiti finanziari sono ordinariamente destinati a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed enti locali ai sensi del quarto comma dell'art. 119 medesimo.

L'altra tipologia, prosegue la Regione Veneto, consisterebbe nelle «risorse aggiuntive» e

negli «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, (…) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost.

In relazione a quanto sopra, sembra corretto alla ricorrente concludere che l'intervento legislativo specificamente impugnato non possa essere annoverato, non possedendone le caratteristiche, né tra i fondi perequativi, né tra quegli speciali stanziamenti di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. Conseguentemente, non trovando collocazione nella norma della Carta fondamentale, l'art. 5-bis di cui si tratta dovrebbe considerarsi incompatibile con l'art. 119 Cost., così come innovato per effetto della recente riforma che ha interessato il Titolo V.

In altri termini, la Regione Veneto reputa che l'ingiustificato privilegio – accordato ad alcune Regioni che già beneficiano della facoltà di attingere ai fondi comunitari – di superare i limiti di spesa imposti dal sistema finanziario interno a tutela della stabilità economica snaturi e sradichi il nesso istituzionalmente e giuridicamente inscindibile tra attribuzione delle risorse ed esercizio delle funzioni, rischiando di tradursi in un'elargizione ad hoc perseguita con modalità indirette. La stessa Corte costituzionale avrebbe già avuto modo di vagliare tale modalità di intervento, censurando l'introduzione nell'ordinamento di qualsiasi strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (si cita la sentenza n. 16 del 2004).

2.2. — La Regione Veneto evidenzia inoltre, come ulteriore profilo di illegittimità della norma impugnata, l'irrazionale preferenza riconosciuta alle sole «regioni dell'obiettivo convergenza (…) e del piano per il sud», che si concreterebbe in meccanismi forieri di un'ingiustificata e perciò iniqua diseguaglianza, tali da minare nella sostanza la stessa unità ed indivisibilità dello Stato sancita all'art. 5 Cost. La previsione oggetto di impugnazione, per i considerevoli contenuti discriminatori che presenterebbe, viene quindi ritenuta dalla ricorrente in insanabile contrasto con il principio di responsabilità finanziaria, che, allo scopo di impedire il protrarsi di situazioni di sperpero e non corretto impiego delle risorse provenienti dalla fiscalità generale, precluderebbe allo Stato la possibilità di attribuire risorse aggiuntive ai soggetti istituzionali che abbiano oltrepassato i limiti finanziari consentiti ovvero che non abbiano utilizzato le disponibilità economiche loro attribuite secondo le regole di buona amministrazione.

2.3. — Secondo la Regione Veneto, conclusivamente, la condizione di privilegio riservata dalla disposizione in esame ad alcune Regioni in ordine all'obbligo di rispetto dei limiti di spesa, non si fonderebbe, infatti, su valutazioni oggettive afferenti a determinate carenze infrastrutturali o immateriali che, in termini generali, potrebbero legittimare l'intervento legislativo di favore, rendendo accettabili eventuali misure perequative necessarie a sostegno dell'unità nazionale. Al contrario, sostiene la ricorrente, la norma, basandosi su di una irragionevole ed apodittica quanto ingiustificata presunzione di inferiorità infrastrutturale presupposta in alcune Regioni, verrebbe ad esacerbare il dislivello giuridico e finanziario, alterando le corrette relazioni istituzionali e così rendendo del tutto illegittimo quell'obbligo di ripianamento, posto a carico delle restanti Regioni. Ciò si tradurrebbe in un altrettanto illegittimo depauperamento finanziario ed istituzionale, tenuto conto che le risorse destinate alla perequazione provengono necessariamente dai fondi altrimenti destinati all'esercizio delle funzioni di competenza.

3. — La Regione autonoma Sardegna, in persona del suo Presidente pro-tempore, autorizzato dalla Giunta regionale con delibera del 10 novembre 2011, n. 45, ha proposto impugnazione di alcuni articoli del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla

legge n. 148 del 2011 e, tra questi, dell'art. 5-bis, denunciando la violazione degli artt. 3 e 119, terzo e quinto comma, Cost.

Con riferimento all'art. 5-bis, evidenzia la ricorrente di essere tra le otto Regioni incluse nel c.d. "piano nazionale per il sud", ossia nel programma di attività strategiche che il Governo ha varato nel novembre del 2010, proponendosi il fine – come si legge nella relazione esplicativa del piano – di «creare nel Mezzogiorno un ambiente favorevole e pre-condizioni adeguate al pieno dispiegamento delle sue potenzialità di sviluppo», a fronte del «divario di sviluppo tra il Mezzogiorno ed il resto del Paese (…) da oltre 40 anni immutato nelle sue dimensioni quantitative» e del «divario nel Pil pro capite del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (…) oggi all'incirca uguale a quello degli anni '60». Al contrario, prosegue la ricorrente, essa non è inclusa tra quelle che possono partecipare al c.d. "obiettivo convergenza" dell'Unione europea – varato con il regolamento della Comunità europea 11 luglio 2006, n. 1083/2006 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999) al fine di promuovere una maggiore armonizzazione e coerenza nell'utilizzo dei fondi strutturali europei (la ricorrente richiama, a questo proposito, il "considerando" n. 9 del citato Regolamento) – in quanto non rientrerebbe nei parametri stabiliti in base al «sistema comune di classificazione delle regioni» introdotto dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1059/2003 del 26 maggio 2003 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica – NUTS), ex art. 5 del regolamento (CE) n. 1083/2006. Per effetto della disposizione impugnata, le Regioni non inserite nell'"obiettivo convergenza", ma che presentano, comunque, quella situazione di mancato sviluppo che ne ha determinato l'inserimento nel "piano nazionale per il sud", come è il caso della Sardegna, non solo non si vedono riconoscere i benefici di cui al comma 1 del medesimo articolo 5-bis, ma subiscono anche i pregiudizi derivanti dal comma 2, trovandosi obbligate a cofinanziare le risorse destinate al sostegno di altre Regioni alle quali, comunque, sono accomunate da una condizione di arretratezza rispetto agli indicatori di sviluppo nazionali.

Per quanto sopra la ricorrente ritiene che la disposizione in esame:

– violi l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto considera in maniera diversa Regioni ed aree del Paese che presentano gli stessi gravi problemi di mancato sviluppo sociale ed economico;

– violi l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo dell'irragionevolezza, in quanto, al fine di colmare le diseguaglianze strutturali tra le diverse aree del Paese, richiede maggiori oneri a Regioni che lo stesso Stato ha ritenuto, con il "piano nazionale per il sud", meritevoli di beneficiare di un particolare sforzo di sostegno sociale ed economico;

– violi, infine, il terzo ed il quinto comma dell'art. 119 Cost., in quanto aggrava le diseguaglianze tra Regioni ed aree del Paese arretrate quanto alle condizioni di sviluppo, contrastando in maniera frontale con i principi di perequazione, coesione e solidarietà sociale ivi previsti.

4. — Si è costituito in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.1. — Con riguardo ai motivi del ricorso proposto dalla Regione Toscana, la difesa erariale ha anzitutto richiamato, quali fondamenti dell'esercizio della potestà legislativa espressa dalla norma impugnata, i principi posti dagli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., dai quali si evincerebbe che in materia di coordinamento di finanza pubblica la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione statale, anche al fine di perseguire gli obiettivi concordati in sede di Unione europea (sentenza n. 35 del 2005).

Inoltre, secondo la difesa erariale, non vi sarebbero dubbi sulle finalità della norma, volta al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento del debito, che costituiscono obiettivi al cui perseguimento sono tenute a collaborare anche le Regioni, se del caso tramite l'imposizione di vincoli di bilancio tesi al coordinamento finanziario (sentenze n. 237 e n. 284 del 2009).

Il Presidente del Consiglio evidenzia che il quadro costituzionale di riferimento, quale descritto nel ricorso della Regione Toscana, non potrebbe più essere considerato del tutto attuale o immutabile, tenuto conto dell'approvazione del disegno di legge costituzionale per l'obbligo di pareggio del bilancio, a modifica degli artt. 81, 100, 117 e 119 Cost. In altri termini, si dovrebbe tener conto di un processo in corso per la valorizzazione dei principi di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni e del correlato vincolo di pareggio del bilancio. In secondo luogo, non potrebbero essere rinvenuti nell'art. 119 Cost., così come costantemente interpretato nella giurisprudenza costituzionale, i limiti invocati dalle ricorrenti all'adozione del sistema di solidarietà tra Regioni così come introdotto dall'art. 5-bis in esame. Osserva difatti la difesa erariale che nel sistema delineato dall'art. 119 Cost. le funzioni pubbliche regionali e locali devono essere interamente finanziate attraverso le risorse derivanti da compartecipazioni, tributi propri e fondo perequativo, secondo quanto stabilito dal quarto comma, mentre i finanziamenti speciali (di natura perequativa), previsti dal quinto comma, sono costituiti da risorse eventuali ed aggiuntive e devono riferirsi a finalità di perequazione e di garanzia diverse dal normale esercizio, oltre a doversi indirizzare a specifici enti locali o a categorie di essi (sentenze n. 370 del 2003, n. 16 del 2004, n. 49 del 2004).

Il Presidente del Consiglio rammenta inoltre che il giudice delle leggi, nella sentenza n. 37 del 2004, ha rilevato espressamente che «(…) l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali (…) poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (sentenze n. 296 del 2003 e n. 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti». L'intervento normativo de quo, non discostandosi dai limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale, sarebbe quindi da ritenersi immune dalle censure sollevate.

4.2. — Con riferimento all'impugnazione proposta dalla Regione Veneto, il Presidente del Consiglio obietta inoltre che l'art. 5-bis non introdurrebbe un nuovo tipo di fondo, non previsto dall'art. 119 Cost. Al contrario, esso prevederebbe una particolare modalità di quantificazione delle spese imputabili al fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché ai cofinanziamenti nazionali di interventi dei fondi comunitari a finalità strutturale. Non si introdurrebbe in tal modo una generalizzata deroga ai limiti di spesa previsti dalla legge di stabilità per il 2011. La disposizione impugnata, infatti, secondo la difesa erariale, non autorizzerebbe sic et simpliciter le Regioni interessate a superare tali limiti nell'impegnare spese imputabili alle fonti suddette. Al contrario, essa subordinerebbe (comma 2) tale possibilità alla determinazione di precisi "limiti finanziari" da stabilire d'intesa tra lo Stato e tutte le Regioni e Province autonome; e, comunque, ribadisce che l'applicazione del comma 1 non potrà in nessun caso comportare il superamento del tetto massimo di concorso finanziario dello Stato e delle Regioni non interessate, stabilito dalla legge di stabilità. Ne deriverebbe, in tale prospettiva, che il superamento dei limiti dovrà quindi avvenire "a saldi invariati".

Oltre a ciò, la difesa erariale evidenzia che, in seguito all'adozione della norma impugnata, con l'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)», si è stabilito 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 d.l. 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 d.l. 13 agosto 2011 n. 138 conv. con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011 n. 148».

Ne conseguirebbe che, per effetto di tale disposizione, tutte le spese imputabili alle fonti contemplate dal comma 1 dell'art. 5-bis del d.l. n. 138 del 2011 sono ora sottratte ai vincoli del patto di stabilità e che tale sottrazione vale per tutte le Regioni, purché siano rispettate le condizioni fissate dal decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso articolo.

In definitiva, secondo il Presidente del Consiglio, per effetto di quanto disposto dal predetto art. 32, comma 4, lettera n), della legge di stabilità per il 2012, la questione dovrebbe ritenersi superata.

4.3. — Relativamente all'impugnazione della Regione autonoma Sardegna, la difesa erariale evidenzia che anche le doglianze di detta ricorrente potrebbero considerarsi superate per effetto del citato art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011. Osserva difatti che tale disposizione, la cui formulazione è stata condivisa dalle stesse autonomie regionali, consente di estendere a tutte le Regioni, e non solo a quelle ricomprese nell'"obiettivo convergenza", le esclusioni in parola, fermi restando i limiti da stabilire con il predetto decreto del Ministro dell'economia e delle finanze al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica.

5. — Con memorie depositate in vista dell'udienza pubblica, le Regioni Toscana e Sardegna hanno replicato alle difese erariali.

5.1. — In particolare, la Regione Toscana ha osservato che mentre il fondo perequativo sarebbe finalizzato a realizzare l'inderogabile solidarietà tra le Regioni, nella fattispecie in esame si sarebbe tuttavia creato un meccanismo inammissibile, che introduce elementi di solidarietà interregionale al di fuori di tutti i parametri previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost., nel quadro degli interventi finalizzati allo sviluppo, attualmente disciplinati nel quinto comma dell'art. 119 Cost. A tal fine, ricorda la ricorrente che il d.lgs. n. 88 del 2011, istitutivo del Fondo per lo sviluppo e la coesione, è intitolato proprio «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». Né, secondo la ricorrente, a giustificazione di tale operazione potrebbe addursi il fatto che a questo scopo si utilizzino strumenti – quali il patto di stabilità ed il contenimento della spesa pubblica – di matrice comunitaria e rientranti nella potestà legislativa statale di coordinamento della finanza pubblica, posto che essi per loro natura dovrebbero avere un'applicazione uniforme (o, quantomeno, non penalizzante per alcune Regioni). La stessa sentenza della Corte costituzionale n. 284 del 2009, citata dalla difesa erariale a sostegno delle proprie tesi, confermerebbe invece, secondo la ricorrente, l'illegittimità del meccanismo di cui all'art. 5-bis in esame, allorché – in ordine alla censura avverso l'articolo 77, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che, che imponeva all'intero settore regionale il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011 – la Corte ha affermato che «la norma impugnata non introduce alcuna discriminazione tra Regioni con differenti gradi di sviluppo, ma si limita a porre un vincolo generale per l'intero settore regionale. Gli interventi statali

fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi».

Neppure conferente, secondo la ricorrente, sarebbe il riferimento agli interventi legislativi sulla potestà tributaria regionale, che non avrebbe alcun rilievo nella fattispecie in esame.

Infine, il richiamo al principio del c.d. "pareggio di bilancio" evidenzierebbe ulteriormente i profili di illegittimità della norma prospettati dalla Regione Toscana con il proprio ricorso: il dovere, sancito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), di assicurare "l'equilibrio tra spese ed entrate" sarebbe riferito allo Stato ed a tutte le altre pubbliche amministrazioni, comprese le Regioni, ma ognuno limitatamente al proprio bilancio. Diversamente, la norma in esame, creerebbe una sorta di compensazione (da ritenersi non conforme a Costituzione) tra bilanci di Regioni diverse, allorché prevede che i maggiori oneri derivanti dall'applicazione del comma 1 dell'art. 5-bis siano posti a carico (anche) delle Regioni escluse dall'"obiettivo convergenza".

In sostanza, conclude la ricorrente, sarebbe del tutto evidente che con l'art. 5-bis del d.l. n. 138 del 2011 venga costruito un meccanismo negativo, in cui la spesa per gli investimenti finalizzati allo sviluppo di alcune Regioni è posta a carico delle altre. Ma, si osserva, secondo il dettato costituzionale le risorse necessarie allo sviluppo delle Regioni meno avanzate o andrebbero reperite dallo Stato, ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, Cost., oppure dovrebbero essere rinvenute attraverso il meccanismo della solidarietà tra le Regioni, nell'unica forma indicata dall'art. 119, terzo comma, Cost., ossia il fondo perequativo.

5.2. — La Regione autonoma Sardegna, nella propria memoria, contesta l'affermazione della difesa dello Stato che sostiene il superamento delle doglianze regionali in ragione della sopravvenienza dell'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011. Se, difatti, è vero, argomenta la ricorrente, che l'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011 prevede che «il complesso delle spese finali di cui ai commi 2 e 3 è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto» di una serie di capitoli di bilancio, tra i quali, come ricorda l'Avvocatura erariale, vi è quella relativa alle spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, subordinatamente e nei limiti previsti dal decreto di cui al comma 2 dell'art. 5-bis, d'altra parte si obietta che i commi 2 e 3 del medesimo art. 32 della legge di stabilità 2012 fanno riferimento, rispettivamente, al «complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna Regione a statuto ordinario» ed al «complesso delle spese finali in termini di cassa di ciascuna Regione a statuto ordinario».

La lettura della disposizione, secondo la ricorrente, farebbe intendere che tale detrazione, rilevante ai fini del calcolo del complesso delle spese finali, sia rilevante solo per le Regioni a statuto ordinario, dunque non per quelle a statuto speciale.

Ma anche nel caso in cui tale detrazione, in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata, si dovesse considerare prevista anche per queste ultime, secondo la Regione autonoma Sardegna l'esclusione dal patto di stabilità delle spese necessarie per finanziare gli oneri imposti dalla disposizione censurata non sarebbe comunque idonea a fugare tutti i vizi d'illegittimità della disposizione già evidenziati nelle precedenti difese, ed, anzi, li confermerebbe: il fatto che gli oneri imposti alle Regioni che non rientrano nell'"obiettivo convergenza" non siano contabilizzati agli effetti del patto di stabilità non esclude certo che la Regione autonoma Sardegna non debba comunque impiegare proprie risorse appunto per finanziare tali oneri. In altri termini, si conclude, il problema sollevato dalla Sardegna col proprio ricorso non atteneva a circostanze contabili, seppure legate al meccanismo del patto di stabilità, bensì, più semplicemente, all'onere finanziario che grava sulla Regione. Si tratterebbe quindi di un onere economico-finanziario lesivo dell'autonomia di detta ricorrente,

profilo su cui lo Stato non avrebbe svolto deduzioni.

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame di questa Corte tre ricorsi, rispettivamente proposti dalla Regione Toscana (ric. n. 133 del 2011), dalla Regione Veneto (ric. n. 145 del 2011) e dalla Regione autonoma Sardegna (ric. n. 160 del 2011), le quali 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, vengono decise in questa sede le questioni relative all'articolo 5-bis.

Detta disposizione, introdotta con la legge di conversione e rubricata sotto il nomen iuris «Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano sud», 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" (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, recante «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».

1.1. — Secondo la Regione Toscana la norma impugnata violerebbe l'art. 119, terzo comma, della Costituzione, introducendo una forma di solidarietà tra le Regioni al di fuori degli istituti perequativi, così come concepiti dalla predetta norma costituzionale e dalla conforme disciplina attuativa contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). La disposizione sarebbe altresì in contrasto con l'art. 119, quinto comma, Cost., istituendo un meccanismo di spesa per gli investimenti destinati allo sviluppo di alcune Regioni gravante sulle altre, mentre la norma costituzionale stabilisce che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri

economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate devono essere sostenuti dallo Stato.

Anche l'articolo 16 della precitata legge n. 42 del 2009 stabilirebbe al comma 1, lettere a) ed e), che i contributi speciali siano utilizzati secondo obiettivi e criteri definiti d'intesa con la Conferenza unificata, ma pur sempre restando essi a carico del bilancio dello Stato.

1.2. — Secondo la Regione Veneto l'art. 5-bis violerebbe l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto esso sancisce il principio della piena responsabilità finanziaria gravante su ciascun ente territoriale in relazione alle funzioni di cui è titolare, prevedendo solo due ipotesi di perequazione, entrambe a carico dello Stato: il fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione, di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., nonché 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, (…) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. La norma impugnata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 5 Cost., introducendo un sistema produttivo di ingiustificato privilegio e diseguaglianza a vantaggio delle Regioni meno "virtuose", basato su una mera presunzione di "inferiorità strutturale". In tal modo verrebbe accentuato il dislivello giuridico e finanziario delle situazioni esistenti nei diversi contesti regionali.

1.3. — La Regione autonoma Sardegna ritiene che l'art. 5-bis sia in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto considererebbe in maniera diversa Regioni e aree del Paese – come la medesima Sardegna – ove si presentano analoghi e non inferiori problemi di mancato sviluppo sociale ed economico, e sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto, al fine di colmare le diseguaglianze strutturali tra le diverse aree del Paese, verrebbero imposti maggiori oneri a Regioni come la ricorrente, che lo stesso Stato ha ritenuto, con il "piano nazionale per il sud", meritevoli di beneficiare di un particolare sforzo di sostegno sociale ed economico.

Anche secondo la Sardegna la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto, facendo gravare l'onere economico-finanziario relativo agli interventi previsti dall'"obiettivo convergenza" sulle Regioni escluse, ma parimenti versanti in uno stato di mancato sviluppo socio-economico, aggraverebbe le diseguaglianze tra Regioni ed aree del Paese arretrate quanto alle condizioni di sviluppo, contrastando con il principio di perequazione, coesione e solidarietà sociale ivi previsto.

1.4. — Le difese dell'Avvocatura dello Stato si incentrano sul preteso carattere di coordinamento della finanza pubblica della norma impugnata, la quale sarebbe emanata nell'ambito dei principi sanciti all'art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

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, ex adverso invocati, all'adozione del sistema di solidarietà tra Regioni, introdotto dall'art. 5-bis in esame.

Lo Stato obietta altresì che l'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. Secondo il Presidente del Consiglio, per effetto di quanto disposto dal predetto art. 32, comma 4, lettera n), della legge di stabilità per il 2012, la questione dovrebbe ritenersi superata.

2. — Alla luce delle richiamate argomentazioni va preliminarmente disposta la riunione dei tre ricorsi, attesa la loro connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, al fine di un'unica pronunzia.

3. — Ancora in via preliminare, deve essere valutata l'ammissibilità dei ricorsi in riferimento all'invocato parametro di cui all'art. 119 Cost.

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), prevede che «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), prevede che «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». L'art. 127, secondo comma, Cost. statuisce che «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».

Alla luce delle suddette disposizioni devono essere scrutinate le censure mosse dalle ricorrenti alla disposizione in esame: dal richiamato quadro normativo si ricava come la loro legittimazione a ricorrere sia strettamente ancorata alla finalità di salvaguardia della suddivisione competenziale delineata dalla Costituzione. Nel caso in esame, la sfera di competenza invasa non è precisata con riferimento al riparto operato dall'art. 117 Cost., ma viene lamentata la compressione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., la quale ridonderebbe sull'esercizio delle competenze regionali.

Da ciò consegue che in tale contesto debba essere anche verificata la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso. Infatti, con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 119 Cost., questa Corte ha già avuto modo di negare la sussistenza di «una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni» (sentenza n. 216 del 2008). In quella occasione, peraltro, la questione, dichiarata inammissibile, ineriva ad un intervento «effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe» – stante l'assenza di un fondo sanitario nazionale destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria – «la ridistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni» (sentenza n. 216 del 2008).

Diversamente dal precedente, 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.

Può quindi concludersi che le questioni sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. devono ritenersi ammissibili, in quanto collegano la lesione competenziale al parametro costituzionale invocato (così, sentenza n. 216 del 2008).

4. — Le questioni relative all'art. 5-bis del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. sono fondate nei termini di seguito precisati.

Le ricorrenti denunciano la lesione che la norma 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.

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 tali «maggiori oneri» tra lo Stato e le «restanti regioni». Ne deriva in tal modo una concreta incisione della sfera di autonomia finanziaria di queste ultime.

Non sono in proposito pertinenti le eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato, la quale invoca l'emanando decreto del Ministro dell'economia, da un lato, come risolutivo ai fini di un'equa distribuzione del sacrificio e, dall'altro, come temporalmente preclusivo dell'attualità del pregiudizio. Infatti, l'art. 5-bis, comma 1, rimette al suddetto decreto, previsto dal comma 2, la fissazione delle condizioni, dei limiti finanziari per la sua attuazione e delle modalità di attribuzione dei relativi maggiori oneri allo Stato ed alle restanti Regioni.

La norma, tuttavia, precisa che il decreto deve garantire il rispetto dei tetti complessivi stabiliti dalla legge per il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento da parte dello Stato e delle Regioni. Dunque, l'eventuale adozione del decreto non sarebbe comunque risolutiva né della questione inerente al mancato rispetto dei principi in tema di perequazione contenuti nell'art. 119 Cost. e nelle successive norme di attuazione, né di quella posta in ordine al pregiudizio finanziario derivante dall'accantonamento e dalla utilizzazione per scopi solidaristici delle quote a carico delle Regioni stesse. Infatti, l'adozione del decreto – in qualsiasi modo articolata – non impedirebbe la lesione poiché, sebbene sia prevista l'intesa con la Conferenza unificata, questa sarebbe in ogni caso chiamata dallo Stato a raggiungere l'accordo su uno schema di decreto il quale, in conformità al dispositivo dell'art. 5-bis, dovrebbe comunque contenere una proposta di ripartizione dei maggiori oneri in capo allo Stato medesimo ed alle Regioni. In proposito, il dettato normativo, se da un canto rimette al decreto la fissazione delle condizioni e dei limiti finanziari per accedere al beneficio della deroga, dall'altro sottopone questi elementi alla clausola di invarianza dei tetti complessivi del concorso dello Stato e delle Regioni. Ne deriva che il meccanismo normativamente tratteggiato comporterà comunque maggiori oneri e che tali oneri graveranno sia sullo Stato che sugli enti territoriali ricorrenti.

Anche la mancata adozione del decreto non sarebbe risolutiva. Infatti, l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – il quale contiene regole specificative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. – prevede, in relazione ai nuovi o maggiori oneri finanziari del tipo di quelli indotti dall'impugnato art. 5-bis, che lo Stato deve adottare provvedimenti di immediata salvaguardia (combinato disposto dei commi 1 e 12) per la compensazione degli effetti correlati ai nuovi oneri («In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la

corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura»). Nel caso di specie essi non possono che coincidere con la conseguente riduzione delle autorizzazioni di spesa afferenti alle ordinarie relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, interessate passivamente al meccanismo solidale. Infatti, la clausola di salvaguardia di cui al comma 12 viene definita dal legislatore come «effettiva e automatica», comportando, conseguentemente, il cautelare accantonamento delle risorse non appena entrata in vigore la norma che dispone le maggiori spese.

Peraltro, con riguardo alla mancata adozione del decreto, questa Corte ha avuto modo di ribadire — in analoga occasione — che «tale circostanza non è tuttavia idonea a determinare una sopravvenuta carenza di interesse all'impugnativa da parte della Regione ricorrente. Difatti, in assenza dell'abrogazione delle norme impugnate e, dunque, in costanza della loro perdurante vigenza, permane l'autorizzazione in capo allo Stato ad attivare tale prerogativa in base ai contenuti e secondo i meccanismi previsti dalla disciplina sottoposta attualmente a scrutinio e della quale la Regione lamenta, appunto, l'invasività» (sentenza n. 451 del 2006).

L'analisi letterale e sistematica della norma impugnata porta dunque a concludere che essa non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre Regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti. È proprio questa "chiamata in solidarietà", lamentata dalle ricorrenti, che rende concretamente possibile ed attuabile la deroga contenuta nel comma 1 dell'art. 5-bis, gravando dei correlati oneri non solo lo Stato ma anche le altre Regioni.

Simili forme di ausilio non trovano fondamento, né nell'art. 119 Cost., né nella legge n. 42 del 2009 e neppure nei decreti legislativi 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) e n. 88 del 2011.

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.

Questa Corte ha avuto occasione di affermare che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenza n. 284 del 2009). Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione "verticale" effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il rispetto di detto principio di tipicità non impedisce certamente – allo stato della legislazione – che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedimentali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente da questa Corte (sentenze n. 71 del 2012, n. 284 e n. 107 del 2009, n. 216 del 2008, n. 451 del 2006 e n. 37 del 2004).

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 (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito

regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile.

5. — Lo scrutinio di costituzionalità attrae inevitabilmente anche l'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011, il quale, pur non essendo stato impugnato, conferma e rafforza il meccanismo previsto dall'art. 5-bis attraverso l'estensione a tutte le Regioni della facoltà originariamente limitata a quelle contemporaneamente ricomprese nell'"obiettivo convergenza" e nel "piano nazionale per il sud", con conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà. In considerazione dell'inscindibile connessione funzionale esistente tra la norma impugnata e quella sopravvenuta, che ne riproduce ed amplifica gli aspetti già censurati, l'illegittimità costituzionale della prima deve essere estesa in via consequenziale alla seconda, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (ex plurimis, sentenza n. 131 del 2012).

6. — Restano assorbite le altre questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 5 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti 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;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

2) dichiara in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – l'illegittimità costituzionale 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)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.