

In materia di perequazione: il decreto legge 138/2011 al vaglio della Corte Costituzionale

Corte costituzionale, 19 giugno 2012, n. 176

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso, con distinti ricorsi, dalle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna avverso il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Le Regioni Toscana, Veneto e Sardegna hanno impugnato, con distinti ricorsi, vari articoli del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, e tra questi l'art. 5-bis, denunciando la violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, della Costituzione.

Tale 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».

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.

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.

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.

A fronte di tali motivi di impugnativa, 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. al fine di garantire il contenimento della spesa pubblica ed il 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.

Argomentazioni della Corte:

La Corte, verificata la connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, riunisce i tre ricorsi al fine di procedere ad una sola pronuncia e ne dichiara la fondatezza .

Secondo il giudice costituzionale, l’analisi letterale e sistematica della norma impugnata porta 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.

La 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 procedurali non collidenti con il dettato dell’art. 119 Cost., alcuni dei quali già sottoposti, favorevolmente, al vaglio del giudice costituzionale (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.

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).

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

Decisione della Corte:

La Corte dichiara:

- a) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5bis del d.l. 138 del 2011;
- b) l'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)”.