

**Interesse al ricorso in via principale avverso deroghe ai vincoli
alla finanza regionale: la Corte precisa sul carattere concreto e immediato
della lesione rispetto alla selettività nei regimi di favore**

di Flavio Guella

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2012)

Sommario: 1. Fatto e oggetto del giudizio; 2. La questione di merito, tra censure e parametri di giudizio; 3. La questione di rito, alla luce dei precedenti in materia; 4. La soluzione alla questione di rito sull'interesse ad agire in connessione (nel merito) con il giudizio sull'interesse sostanziale presupposto; 5. Spunti conclusivi su l'azione in via principale nell'ambito delle scelte finanziarie

1. Fatto e oggetto del giudizio

Con la sentenza 6 luglio 2012, n. 176 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la facoltà di eccedere i limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno, riconosciuta selettivamente in capo a cinque Regioni inserite nell'Obiettivo convergenza¹.

Tale pronuncia si segnala all'attenzione tanto sul piano processuale così come su quello sostanziale. La Corte si è infatti espressa su ricorso in via principale di alcune Regioni escluse da tale possibilità, analizzandone preliminarmente lo specifico interesse a ricorrere² e svolgendo, nel merito, alcune precisazioni circa la posizione nel sistema dell'art. 119 Cost. dei regimi finanziari di favore territorialmente selettivi³.

Oggetto del giudizio è stato l'art. 5 *bis* del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (come convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), il quale prevede che nella verifica del rispetto dei limiti imposti dal Patto di stabilità interno per le Regioni dell'Obiettivo convergenza – al ricorrere di determinate condizioni – non debbano computarsi alcune tipologie di spesa. Nello specifico, ai sensi del co. I, la spesa delle Regioni beneficiarie, relativa ai cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e alle risorse per lo sviluppo e la coesione⁴ nonché per la programmazione unitaria⁵, avrebbe potuto eccedere i limiti imposti dal Patto di stabilità interno; tale deroga sarebbe consentita, ai sensi del co. II, nel rispetto delle condizioni e dei limiti finanziari

1 Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, ai sensi della Programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali (ex Regioni Obiettivo 1).

2 In generale, sull'applicabilità della categoria dell'interesse ad agire nei giudizi della Corte costituzionale, cfr. per primi S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 1664 ss. e – a commento delle sentenze 19 febbraio 1976, n. 28 e 19 febbraio 1976, n. 31, ammettendo l'utilità di tale figura anche nei giudizi di costituzionalità – A. CERRI, *Considerazioni preliminari sull'interesse ad agire nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976 fasc. 4, pp. 689 ss.

3 Sulla tematica, si può fare riferimento alla giurisprudenza comunitaria in materia di aiuti di Stato e regimi fiscali territoriali di favore (per le imprese), quale premessa della disciplina nazionale relativa (anche) alle deroghe selettive al Patto di stabilità, con comune *ratio* e limiti.

4 Di cui all'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88.

5 Di cui all'art. 6 *sexies* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.

individuati con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato annualmente di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, che fissa anche le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti Regioni dei relativi maggiori oneri affinché sia garantito il rispetto dei tetti complessivi concernenti il Patto di stabilità e gli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento.

In via consequenziale, è stata dichiarata l'incostituzionalità della disposizione dell'art. 32, co. IV, lett. n) della legge 12 novembre 2011, n. 183 che – in modo strutturalmente analogo – aveva previsto che per tutte le Regioni beneficiarie da misure di sostegno finanziario selettivo, nella verifica del rispetto dei limiti imposti dal Patto di stabilità interno e al verificarsi di determinate condizioni, non dovessero computarsi quelle specifiche tipologie di spesa, facendo – anche in tale ipotesi – gravare i conseguenti oneri finanziari non solo sullo Stato ma anche sulle altre Regioni⁶.

La tipologia dei benefici descritti si presenta come uno strumento orientato a favorire lo sviluppo territoriale; finalità di per sé legittima la cui criticità, nella lettura della Corte, si riconnette tuttavia all'impiego – per perseguire uno scopo di “perequazione di fatto” degli squilibri economici in ambito regionale – di modalità diverse da quelle costituzionalmente previste⁷. Da ciò si può inferire che mentre il concorso “verticale” agli obiettivi nazionali di finanza pubblica si presenta quale obbligo “atipico”, di cui le Regioni devono farsi carico nelle forme “indeterminate” *a priori* che il legislatore statale individua (conformando l'autonomia finanziaria mediante il proprio potere di coordinamento finanziario), la perequazione “orizzontale” degli squilibri economici a livello regionale deve invece rispettare le modalità “tipiche” previste dalla Costituzione⁸.

Con l'art. 5 *bis* il legislatore introduce misure speciali di favore – per ciò stesso sperequative e destinate in modo selettivo ad alcune Regioni – a mezzo di un meccanismo di finanziamento indiretto di natura contabile e a destinazione vincolata, consistente nella possibilità di eccedere in termini di competenza e di cassa i limiti di spesa posti dal Patto di stabilità interno. Si tratta quindi di un'azione “negativa” di favore: non realizzata con trasferimenti aggiuntivi ma che genera comunque un livello di sovrappesa in alcune aree territoriali, ponendo inoltre – in forza di una generale clausola di invarianza – il *surplus* di spesa (così ammesso per gli investimenti finalizzati allo sviluppo di alcune aree regionali) a carico delle altre Regioni.

In forza di tale struttura, si possono ipotizzare caratteri di perequazione orizzontale (art. 119, co. III) e non di mero intervento statale speciale (art. 119, co. V)⁹ della misura di cui all'art. 5 *bis*; il che determina precise conseguenze sull'interesse delle altre Regioni,

6 Per quanto riguarda il regime attuale delle esclusioni dal Patto di stabilità interno per le sovra-spese connesse a impegno di fondi dell'Unione, va notato che il co. 453 della legge di stabilità 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228) dispone che “sono abrogate le disposizioni che individuano esclusioni di spese dalla disciplina del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario”. Vengono comunque fatte salve quelle previste al co. 452, il quale rinvia al co. 4 dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, novellato nella lett. n-*quater*), che si aggiunge alla previsione tuttora vigente della lett. n-*bis*) sugli interventi in cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali (ma con espresso riferimento anche al regime speciale di accordo richiesto per le Regioni dell'Obiettivo convergenza); disposizione quest'ultima fatta salva dalla sentenza della Corte costituzionale, che è intervenuta in via consequenziale unicamente sulla lett. n).

7 Cfr. Corte cost. 6 luglio 2012, n. 176, in particolare punto 4 del considerato in diritto, su cui più specificamente *infra*.

8 Sulla perequazione come “invariante” (ovvero strumento costituzionalmente necessario per esigenze di solidarietà, anche se limitato dall'autonomia finanziaria) e sulla variabile – tra l'altro – della natura del fondo perequativo e dei criteri di perequazione (dal bisogno, alla capacità fiscale, al merito) cfr. G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'art. 119 della Costituzione, in Istituzioni del Federalismo*, 2005 fasc. 1, in particolare pp. 132 ss.

leso sul piano sostanziale dell'autonomia finanziaria loro propria e legittimante, sul piano processuale, il ricorso in via diretta.

2. La questione di merito, tra censure e parametri di giudizio

A carico delle disposizioni statali oggetto di giudizio si denuncia, da parte delle ricorrenti, la violazione degli artt. 3, 5 e 119, co. III e V, della Costituzione¹⁰.

Si lamenta, da un lato, il contrasto con il principio della piena responsabilità finanziaria di ciascun ente, con alterazione delle corrette relazioni istituzionali ed ingiustificato privilegio accordato alle Regioni interessate e, dall'altro, la disparità di trattamento (sia in termini generali, sia, in particolare, per la penalizzazione della Regione Sardegna, rientrando nel Piano per il Sud ma non inserita nell'Obiettivo convergenza).

L'applicazione di tali parametri mette in luce anche la pluralità dei soggetti potenzialmente lesi dalla misura selettiva di favore, l'autonomia finanziaria potendo essere compromessa o nel suo porsi come caratteristica del sistema regionale nel suo complesso, ovvero come interesse delle stesse Regioni beneficiate o delle Regioni escluse.

In primo luogo, la questione sostanziale sottesa alle censure proposte si presenta quindi come una verifica del se interventi del tipo di cui all'art. 5 *bis* possano essere considerati coerenti con un modello di finanza regionale autonoma. Le logiche di finanza derivata che guidano interventi diretti statali si porrebbero infatti in contrasto con l'art. 119 qualora lesive di un principio di piena responsabilità finanziaria degli enti territoriali per quanto riguarda le funzioni attribuite; il modello di finanziamento disegnato deve cioè rispettare la stretta relazione tra competenze e risorse, il complesso di entrate proprie e partecipazioni al gettito di tributi nazionali (corretto dall'attribuzione di risorse aggiuntive attraverso il canale dell'ordinaria perequazione) dovendo essere sufficiente alla copertura della spesa regionale¹¹. Elargizioni *ad hoc*, anche se perseguite con modalità indirette o "negative" come nel caso di specie, potrebbero essere quindi ritenute lesive dell'autonomia finanziaria del sistema regionale.

Se il profilo precedente attiene alla lesione dell'autonomia del "sistema regionale", anche l'autonomia delle medesime Regioni beneficiate – a determinate condizioni – può ritenersi menomata da simili interventi statali; ciò, in particolare, se le risorse aggiuntive vengono attribuite con impiego di fondi a destinazione vincolata¹².

9 La numerazione dei commi dell'art. 119 cui si fa riferimento è quella precedente la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

10 Cfr. Corte cost. 6 luglio 2012, n. 176, in particolare punti 1.1, 1.2 e 1.3 del considerato in diritto per i riferimenti alle difese delle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna.

11 Sull'idoneità delle risorse ordinariamente spettanti alle Regioni a garantire il finanziamento delle funzioni attribuite e sul conseguente necessario agire integrato del regime finanziario regionale e del sistema di competenze e attribuzioni, ulteriori precisazioni andrebbero svolte in punto di applicazione del nuovo meccanismo dei c.d. costi standard; cfr. A. SABBADINI – A. STRUSI, *Quale approccio al costo standard per l'avvio della riforma federalista?*, in *Il Diritto della Regione*, 2010 fasc. 1-2, pp. 45 ss.

12 Cfr. M. BELLETTI, *Il controverso confine tra "livelli essenziali delle prestazioni", principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009*, in *Le Regioni*, 2009 fasc. 3-4, pp. 747 ss.; R. ROMBOLI, *In tema di fondi a destinazione vincolata*, in *Il Foro italiano*, 2008 fasc. 10, pt. 1, pp. 2755 ss.; L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2004 fasc. 3, pt. 1, pp. 400 ss..

Al di fuori di tale ultima ipotesi particolare, in terzo luogo, un ulteriore soggetto leso nei propri interessi – per quanto attiene più nell'immediato l'oggetto della sentenza annotata – può essere individuato nelle singole Regioni escluse dal regime favorevole, che in forza di tale esclusione vengano a soffrire una lesione nell'autonomia finanziaria loro propria; lesione da individuarsi o in astratto, nella misura in cui all'interno del sistema finanziario della Repubblica ogni spostamento selettivo di risorse incide sull'aspettativa positiva dei soggetti esclusi, ovvero in concreto, esigendo il ricorrere di un pregiudizio diretto ed immediato per le finanze degli enti territoriali non beneficiati.

È quindi la necessità oggettiva di rendere compatibile la spesa regionale con risorse disponibili limitate che, scontrandosi d'altro lato con l'esigenza di uguaglianza sul territorio nazionale nella tutela dei diritti sociali (da garantire a livelli essenziali) cui quella spesa è funzionale, implica una scarsa manovrabilità delle risorse e l'esigenza di correggere la distribuzione delle entrate legata alla capacità fiscale territoriale (come propria di un sistema a finanza autonoma)¹³. I profili di regionalismo cooperativo impliciti in questa esigenza fondano quindi i regimi fiscali di favore, in generale, sul principio di solidarietà, quale forma di compressione dell'autonomia finanziaria regionale accettabile in quanto espressa nelle forme della leale collaborazione¹⁴; al di là di tale preconditione, inoltre, il principio di solidarietà è idoneo a fondare la legittimità dei regimi di finanza favorevole selettiva solo se, da un lato, nel merito, l'intervento solidale si giustifica per il proprio discriminare ragionevolmente tra Regioni oggettivamente svantaggiate e non¹⁵ e, d'altro lato, proceduralmente, se la correzione alla normale distribuzione delle risorse è svolta nelle forme e nei modi costituzionalmente corretti, in particolare distinguendo tra perequazione ed interventi speciali¹⁶.

3. La questione di rito, alla luce dei precedenti in materia

Quando i parametri citati sono invocati dalle Regioni escluse dal regime fiscale di favore si pone, in modo particolarmente evidente, la preliminare questione dell'ammissibilità stessa dei ricorsi¹⁷.

13 Su questo punto, cfr. Corte cost. 5 novembre 1984, n. 245, sulla scarsa manovrabilità da parte delle Regioni della spesa sanitaria e sul fatto che – al ricorrere di diritti costituzionalmente protetti – non sarebbe possibile applicare una prospettiva di mera legittimità contabile.

14 Sulla leale collaborazione, oltre a quanto già citato, va anche notato che nel caso di specie l'intesa prevista al fine dell'adozione del decreto ministeriale sul riparto degli oneri consentirebbe alle amministrazioni regionali di intervenire unicamente sulle modalità di attribuzione alle Regioni dei maggiori oneri, mentre questi proprio nell'*an* e non nel *quantum* si assumono essere costituzionalmente illegittimi.

15 Sul problema delle differenziazioni nei regimi fiscali territoriali, riferiti ad aree con diverse o con analoghe condizioni socio-economiche (e relative possibili ragioni e giustificazioni), si rinvia per qualche spunto generale a F. GUELLA, *Le declinazioni della specialità nel federalismo fiscale*, in F. PALERMO – E. ALBER – S. PAROLARI, *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova 2011, pp. 371 ss..

16 Gli interventi volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali fra Regioni devono essere, in particolare, realizzati esclusivamente con risorse statali (art. 119, co. V) e “senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi” (Corte cost., 6 novembre 2009, n. 284). In materia di interventi speciali, loro natura e condizioni diverse dalla perequazione, cfr. C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sentenza 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del “federalismo fiscale a Costituzione inattuata”*, in *Le Regioni*, 2007 fasc. 3-4, pp. 604 ss. Sulla stessa distinzione, sempre in riferimento a Corte costituzionale 28 dicembre 2006, n. 451, cfr. anche A. BRANCASI, *La perequazione dei bisogni tra determinazione del costo delle funzioni, da un lato, e risorse aggiuntive ed interventi speciali, dall'altro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006 fasc. 6, pp. 4564 ss.

Da un lato, il problema si presenta sotto forma di legittimazione a ricorrere, ovvero di necessaria titolarità di una posizione giuridicamente rilevante di vantaggio in capo al ricorrente, rappresentata per la Regione da una sfera di competenza od attribuzione costituzionalmente garantita da allegarsi, senza una sua concreta dimostrazione, quale presupposto dell'azione. Infatti, per l'asimmetria tipica del ricorso in via principale, l'azione della Regione deve essere fondata sulla suddivisione competenziale delineata in Costituzione, solo la salvaguardia del riparto delle sfere di competenza costituendo motivo idoneo di ricorso; i parametri esterni al titolo V assumono così rilievo solo se indirettamente riconducibili alle disposizioni dello stesso e, di preferenza, all'art. 117 o – come nel caso di specie – alla compressione dell'autonomia finanziaria riconosciuta ex art. 119, in quanto ridondante sull'esercizio delle competenze regionali¹⁸.

D'altro lato, la questione dell'ammissibilità del ricorso emerge sotto forma di interesse al processo, quale utilità diretta ed immediata che la Regione può potenzialmente trarre dall'accoglimento della domanda, a tutela di quella posizione giuridica costituzionalmente riservata (di autonomia finanziaria) che ne legittima il ricorso. Per la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale, in altri termini, la Regione deve potersi attendere dal processo la tutela con effetto utile dell'interesse sostanziale presupposto, stante l'idoneità a soddisfarlo della sentenza di accoglimento chiesta al giudice delle leggi.

Se la distinzione dei due profili nel regime processuale applicato nei giudizi davanti alla Corte costituzionale è dubbia, in quanto ne è incerto pure il fondamento positivo¹⁹, la questione specifica in questo caso è non tanto quella del se le Regioni escluse dal beneficio siano legittimate a ricorrere, potendo le stesse addurre la lesione dei parametri citati²⁰, quanto invece se le stesse siano interessate effettivamente al giudizio in via principale.

17 Sulle questioni procedurali nei giudizi della Corte costituzionale, cfr. nello specifico M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino 1991 e G.L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino 2000; per altri riferimenti relativi al procedimento in via principale, cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009, pp. 223 ss.

18 Sulla posizione della Regione ricorrente in via principale e la diversa portata del sindacato della Corte costituzionale in riferimento ad azioni di iniziativa statale o regionale, cfr. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova 2005. Dall'esame delle disposizioni sul ricorso regionale in via diretta emerge come l'unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere in tale sede sia quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione; esse, pertanto, hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i propri effetti, in via diretta ed immediata, sulle sfere di competenza loro riconosciute dalla Costituzione, con una conseguente (de)limitazione della legittimazione a ricorrere regionale più ristretta rispetto alla statale. Sul diverso atteggiarsi dell'interesse a ricorrere – egualitario tra Stato e Regione – che si sarebbe potuto affermare a seguito della novella operata sull'art. 127 Costituzione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, cfr. D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 1, pp. 219 ss. (nota a Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274).

19 Per i riferimenti positivi da cui dedurre l'applicabilità dell'istituto dell'interesse a ricorrere ai giudizi della Corte costituzionale, cfr. l'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – che rinvia alle norme sul processo amministrativo – e il principio generale di cui all'art. 100 c.p.c.; più in generale, per i riferimenti espressi alle condizioni dell'azione in via principale (ma piuttosto riconducibili al tipo della legittimazione), cfr. l'art. 127, co. II, Costituzione, l'art. 2, co. I, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 32 legge 11 marzo 1953, n. 87. Si rileva in particolare, alla luce delle riserve di legge e di legge costituzionale che l'art. 137 opera in materia, la problematicità di un rinvio generico a disposizioni di legge ordinaria non specifiche per la giustizia costituzionale.

20 In particolare l'art. 119, co. III e V, ma anche – di riflesso – gli artt. 3 e 5, per il loro possibile combinarsi ai disposti del titolo V della Costituzione.

Nel precedente della sentenza 18 giugno 2008, n. 216²¹, la Corte costituzionale aveva giudicato sul ripiano ad opera dello Stato – mediante ricorso alla fiscalità generale – del *deficit* della sanità di alcune Regioni in grave dissesto²², rispetto agli invocati parametri di cui agli artt. 3, 23, 32, 53, 77, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione.

In tale occasione, la Corte ha avuto modo di affermare l'inammissibilità dell'impugnazione in via d'azione delle disposizioni di legge con cui lo Stato concorre direttamente al ripiano dei disavanzi sanitari regionali, subordinando ciò a specifici requisiti richiesti alle Regioni beneficiarie e, quindi, all'adozione di misure c.d. indicative della progressiva responsabilizzazione delle Regioni; ciò, da un lato, per i parametri esterni al titolo V, poiché la loro evocazione non risulta destinata a far valere una lesione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle ricorrenti, dall'altro, per le disposizioni più strettamente legittimanti l'azione diretta, poiché le Regioni escluse non si dolgono di una presunta ingerenza nella (o di una menomazione della) potestà legislativa loro riconosciuta dalla Costituzione²³, ma solo allegano un indiretto effetto pregiudizievole del sistema finanziario regionale nel suo complesso, svuotato in quanto tale di pregio sul piano processuale (quale interesse non concreto ed attuale)²⁴.

In particolare, il ripiano del *deficit* delle Regioni dissestate gravava interamente sulle finanze statali ma, nondimeno, le ricorrenti lamentavano l'operare della scelta fatta dal legislatore nazionale – nei fatti – quale disincentivo di una gestione efficiente ed equilibrata.

Al di là di tale ripercussione sui generali interessi delle Regioni ricorrenti, in quanto inserite in un sistema più ampio, nessuna utilità diretta ed immediata – quale una redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni – poteva tuttavia essere conseguita sul piano sostanziale per mezzo di un'eventuale declaratoria di illegittimità della misura nazionale di intervento a risanamento (gravante sull'erario); infatti la Corte, rispetto a quella specifica fattispecie, affermava nella sentenza richiamata che «la eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa statale oggetto di censura presenterebbe, sul piano effettuale, quella portata di puro principio, di massima o accademica, inidonea ad integrare l'interesse ad agire»²⁵.

4. La soluzione alla questione di rito sull'interesse ad agire in connessione (nel merito) con il giudizio sull'interesse sostanziale presupposto

Nella sentenza annotata, la differenza fondamentale di fattispecie attiene quindi non tanto alla prospettiva futura del beneficio consistente nell'esonero dalle regole del Patto di stabilità interno (piuttosto che alla passata, connessa al ripiano di un disavanzo

21 Per un commento, cfr. M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, 2008 fasc. 4-5, pp. 983 ss.

22 Decreto legge 20 marzo 2007, n. 23, in particolare l'art. 1, impugnato sia nel testo originario, che in quello risultante all'esito delle modifiche apportate dalla relativa legge di conversione 17 maggio 2007, n. 64.

23 E neppure deducono che, in via di principio, lo Stato non avrebbe avuto alcuna legittimazione a dettare la normativa impugnata, ma si limitano a contestarne il contenuto senza l'affermazione di un loro autonomo titolo ad emanare quella stessa normativa.

24 Cfr. in particolare punto 3 del considerato in diritto in Corte cost. 18 giugno 2008, n. 216.

25 Cfr. punto 7 del considerato in diritto in Corte cost. 18 giugno 2008, n. 216.

esistente²⁶), quanto proprio al soggetto direttamente gravato degli oneri finanziari conseguenti all'applicazione della misura favorevole.

Si lamenta infatti un pregiudizio di tipo concreto, consistente nella compressione delle risorse destinate all'esercizio delle proprie funzioni conseguenziale al regime di favore accordato ad altre Regioni, con connessa lesione – allegata quale titolo legittimante il ricorso – delle prerogative di autonomia finanziaria ex art. 119. Se tale parametro (comunque) connesso alla sfera delle competenze fonda la legittimazione a ricorrere, in aggiunta va verificata la presenza di un più specifico ed ulteriore interesse al ricorso, “personale” e diretto, oltre che attuale.

Tali caratteri di concretezza dell'interesse si presentano (anche) nel ricorso in via principale come condizionanti l'azione²⁷ e, nelle diverse interpretazioni che degli stessi si possono dare, rendono più o meno ampia la giurisdizione della Corte.

Nel caso di specie, la disposizione impugnata determina un aggravio del bilancio delle Regioni escluse in ragione della più onerosa rimodulazione del Patto di stabilità interno, necessaria per rispettare l'equilibrio generale dei conti pubblici in ragione di una specifica clausola di invarianza. In tale contesto, l'interesse si è colorato di attributi diversi rispetto a quanto riscontrabile nel precedente della sentenza 18 giugno 2008, n. 216, proprio in forza di quel “ridondare” negativo della misura di favore sui bilanci delle Regioni escluse; ridondare che, pur legittimando il ricorso in modo indiretto (a livello di parametri) in forza della sua ripercussione contabile sull'autonomia finanziaria, sembra d'altra parte essere direttamente (a livello di beni concreti) lesivo dell'interesse all'integrità delle risorse regionali proprie²⁸.

Per quanto riguarda nel dettaglio i profili di concretezza dell'interesse, sull'attualità la Corte nota come la lesività del regime dell'art. 5 *bis* sia immediata e non eventuale, anche se si fa rinvio per il preciso riparto dei maggiori oneri ad un decreto ministeriale da adottarsi nelle forme della leale collaborazione; tale decreto, infatti, definirebbe solo il *quantum* ed il *quomodo* del sacrificio – ma non l'*an* – così che nell'accoglimento della domanda giudiziale le Regioni ricorrenti ripongono da subito un'aspettativa in termini di utilità. Peraltro, neppure l'ipotizzabile omessa adozione del decreto avrebbe evitato in radice il pregiudizio, in quanto la normativa di contabilità generale²⁹ dispone in materia di clausole di salvaguardia (rispetto alle leggi che importano nuovi o maggiori oneri ex art.

26 Circa l'irrilevanza, al fine di valutare l'ammissibilità del regime fiscale di favore territorialmente selettivo, del realizzarsi attraverso un'azione sul *deficit* esistente o sulla capacità di spesa futura, va notata la struttura di onere e non di obbligo assunta dalla necessità di conformarsi alle condizioni di accesso al beneficio; infatti, anche il ripiano di una situazione di dissesto preesistente ha l'obiettivo – proprio in quanto condizionata – di migliorare *pro futuro* il servizio prestato. In questo senso, ancora M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, 2008 fasc. 4-5, p. 987.

27 Circa i caratteri dell'interesse al processo e la sua applicabilità ai giudizi costituzionali (strutturati) in via principale, può essere utile rilevarne l'analogia con l'interesse diretto richiesto nei giudizi di annullamento innanzi alla Corte di giustizia, sollecitati dalle Regioni quali ricorrenti non privilegiati, cfr. M.R. CORDOVA, *La legittimazione a ricorrere delle Regioni contro gli atti comunitari: in particolare il requisito dell'“interesse diretto”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006 fasc. 3, pp. 1098 ss. In particolare, in riferimento a CGCE 2 maggio 2006, causa C-417/04, si fa notare come, non facendo rientrare l'ente territoriale tra i ricorrenti privilegiati, si onera il giudice di verificare caso per caso la legittimazione ad impugnare ex art. 230, co. IV, accertando in concreto che la Regione sia destinataria dell'atto o che dimostri di essere individualmente e direttamente interessata.

28 Inteso come interesse al complesso delle risorse che ex art. 119, co. IV, deve essere sufficiente al finanziamento integrale delle funzioni attribuite.

29 Cfr. l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in particolare nel combinato disposto dei commi I e XII.

81, co. IV³⁰) di modo che si imporrebbe in tal caso – a tutela dell’equilibrio di bilancio – l’automatica compensazione degli effetti correlati ai nuovi oneri (non redistribuiti con il decreto omesso) mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa afferenti alle ordinarie relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, che così sarebbero comunque interessate passivamente al meccanismo solidale³¹.

La sussistenza degli altri profili di concretezza, ovvero del carattere “personale” e diretto della lesione, va verificata *a contrario*, nei termini dell’utilità concreta che la decisione giurisdizionale favorevole è potenzialmente idonea ad apportare alla posizione giuridica delle Regioni ricorrenti. Infatti, l’interesse a non vedere un peggioramento dei saldi del proprio Patto di stabilità in seguito ad una “chiamata in solidarietà” delle Regioni – fuori dallo schema della perequazione orizzontale³² ed in violazione del 119, co. V – ha carattere non meramente ipotetico, l’accoglimento del ricorso in via principale presentandosi rispetto ad esso come direttamente satisfattivo.

Nel merito, la sentenza annotata finisce così per precisare come nel sistema del “federalismo fiscale” delineato in Costituzione si debba ritenere che gli interventi perequativi vadano svolti nei modi previsti e al fine di raggiungere la quota di risorse ritenuta idonea a finanziare – ex art. 119 co. IV – le funzioni ordinarie, mentre interventi solidali di carattere eccezionale che garantiscano risorse aggiuntive devono provenire dallo Stato; infatti, «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall’art. 119, co. V, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi»³³, così che si è potuto affermare un «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»³⁴.

5. Spunti conclusivi su l’azione in via principale nell’ambito delle scelte finanziarie

30 Si fa ancora riferimento alla numerazione precedente alla legge di revisione costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

31 Sulla clausola di salvaguardia, cfr. G. D’AURIA, *I controlli e la copertura finanziaria delle leggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010 fasc. 7, pp. 688 ss.

32 Manca infatti un qualunque aggancio positivo per scelte perequative di carattere straordinario del tipo di quella operata con l’art. 5 *bis*; né nella legge delega 5 maggio 2009, n. 42, così come neppure nei decreti legislativi 6 maggio 2011, n. 68 e 31 maggio 2011, n. 88, si prevedono infatti modalità perequative *una tantum* come quella in oggetto (in punto di natura orizzontale o verticale della perequazione e carattere tipico della scelta effettuata, tra l’altro cfr. D. BONDONIO, *Modelli di perequazione per il federalismo fiscale*, in *Economia pubblica*, 1997 fasc. 3, pp. 41 ss. e P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001 fasc. 6, pp. 1425 ss.).

33 Così Corte cost., 6 novembre 2009, n. 284, in riferimento alla legittimità di una norma statale che si limita a fissare il tetto massimo della spesa del comparto regionale per il triennio in termini di fabbisogno e di indebitamento netto. Si tratta infatti di una norma che può essere ricondotta ai principi fondamentali di “coordinamento della finanza pubblica”, in quanto pone un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, nel senso di un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente del comparto regionale, ma non prevede gli strumenti e le modalità per il perseguimento del medesimo obiettivo, la cui individuazione resta affidata alle scelte discrezionali delle Regioni nell’ambito della propria sfera di autonomia. Ne discende che non sussiste la presunta violazione dell’art. 3, in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., in quanto 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.

34 Cfr. la sentenza annotata, Corte cost., 6 luglio 2012, n. 176, in particolare punto 4 del considerato in diritto.

Nella sentenza annotata è quindi particolarmente rilevante la correlazione tra profilo processuale e questioni di merito, l'interpretazione della norma costituzionale sostanziale emergendo a fondamento delle condizioni dell'azione.

Sul piano sostanziale la Corte riconosce la precettività costituzionale degli istituti della perequazione (quale meccanismo orizzontale³⁵ di correzione della distribuzione ineguale delle risorse propria di un regime a finanza autonoma, diretto a ripianare gli svantaggi competitivi di territori a bassa capacità contributiva *pro capite*) e della funzione di coordinamento finanziario insita nel Patto di stabilità interno (quale complesso di regole di natura contabile tese a porre vincoli ed incentivi alla gestione delle finanze pubbliche degli enti territoriali, tali da orientare verso obiettivi di convergenza e sana gestione finanziaria dei conti pubblici). A partire da tali premesse si manifesta l'interdipendenza tra i sistemi finanziari regionali e statale, integrati secondo i due schemi citati, che nella lettura della Corte diventano tipici e caratterizzanti il sistema di regionalismo (finanziario) cooperativo³⁶.

Sul piano processuale, l'autonomia finanziaria identifica quindi una sfera di competenza regionale limitata e limitabile, ma solo in forme tipizzate (perequazione o interventi speciali), rispetto alle quali la prospettazione di un intervento esorbitante realizza una lesione idonea a fondare – anche indirettamente – la legittimazione a ricorrere.

Il bene cui la Regione aspira ricorrendo è il non essere incisa nella propria autonomia finanziaria in ragione dell'accollo di oneri emergenti dalle disposizioni statali che beneficiano altre Regioni; la legittimazione, agganciandosi al parametro dell'art. 119, interno al titolo V ma distinto dal catalogo delle competenze, fonda il ricorso in via principale sulla posizione giuridicamente rilevante di autonomia finanziaria (propria), in modo comunque non mediato da altri parametri esterni alla sfera delle competenze regionali³⁷. D'altro lato, l'interesse attuale e concreto al ricorso si traduce nell'obiettivo utilitaristico di non soffrire le ripercussioni negative della sovra-spesa delle Regioni beneficiarie, traslata sulle ricorrenti dalla normativa statale.

Nel caso in esame, il carattere "indiretto" della lesione dell'autonomia finanziaria pare consistere – sul piano sostanziale – nel solo fatto che la stessa si presenta come "da

35 In un modello perequativo orizzontale, solamente le Regioni con capacità fiscale inferiore a quella media necessitano delle assegnazioni del fondo perequativo per coprire il divario tra entrate e fabbisogno da finanziare; le assegnazioni del fondo perequativo sono regolate tra le stesse Regioni, con eventuale "stanza di compensazione" nazionale. Nel dare attuazione all'art. 119 della Costituzione, la legge delega 5 maggio 2009, n. 42 sul c.d. federalismo fiscale ha in particolare scelto di privilegiare questo modello, che da un lato esclude dalla perequazione le Regioni la cui capacità fiscale *pro capite* è superiore o uguale a quella media delle Regioni a statuto ordinario e, dall'altro, alimenta il fondo perequativo con quote dell'IVA per le funzioni essenziali e dell'addizionale regionale IRPEF delle Regioni escluse dalla perequazione per le funzioni non essenziali.

36 Che prevede forme di collaborazione tali da potersi riflettere sull'autonomia finanziaria territoriale, con legittime scelte di indirizzo e coordinamento statale anche differenzianti tra i diversi ordinamenti regionali. A partire da tale premessa, anche una delle principali argomentazioni avanzate dalla difesa erariale (cfr. punto 4 del ritenuto in fatto).

37 Sul tema va segnalato un apparente "paradosso" nei parametri riferibili al giudizio in via principale, nella misura in cui, se il parametro violato è interno al titolo V, la lesione delle competenze regionali deve essere immediata e diretta, pena l'inammissibilità per carenza di interesse, mentre, se il parametro violato è esterno al titolo V, la questione sarà ammissibile solo nel caso si traduca in una lesione della competenza regionale (in questo caso con una violazione del parametro che è solo mediata); in realtà, anche in tale seconda ipotesi è necessario l'interesse a ricorrere oltre alla legittimazione fondata indirettamente su un parametro esterno al titolo V (indiretta è la legittimazione, ma l'interesse a ricorrere si presenta sempre come diretto e concreto). Cfr. M. BELLETTI, *Il controverso confine tra "livelli essenziali delle prestazioni", principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009*, in *Le Regioni*, 2009 fasc. 3-4, p. 990.

menomazione” e non da immediata “invasione” della sfera delle competenze delle Regioni ricorrenti.

Lo Stato bene poteva introdurre un regime giuridico selettivo di favore e, in ciò, non ha esorbitato dalla propria attribuzione; ma tale potere statale sarebbe stato esercitato “male”, onerando delle ricadute finanziarie negative le Regioni escluse dal beneficio. In questo senso, si è ritenuto comunque censurabile con ricorso in via principale – per i modi in cui lo stesso è stato posto in essere – lo specifico esercizio del potere di coordinamento finanziario.

Tale schema presenta analogie strutturali con il conflitto di attribuzioni da menomazione, pure nell’ipotesi in esame essendo stata contestata non tanto la titolarità ma l’esercizio del potere. In punto di condizioni dell’azione, ciò comporta che se nel merito lo Stato ha astrattamente facoltà di intervenire nei modi selettivi descritti, purché incidendo – a copertura dei benefici accordati – sulla fiscalità generale, allora l’interesse processuale delle Regioni escluse si deve fondare su un interesse sostanziale loro proprio, non astratto, che prenda in considerazione le modalità concrete con cui è stata esercitata detta facoltà a mezzo della disposizione statale impugnanda.

A fronte di un potere statale di differenziazione dei regimi finanziari regionali, legittimo in astratto, si trova cioè il carattere concreto dell’interesse regionale al processo; interesse al ricorso il cui ruolo (astratto o concreto) nel giudizio diretto davanti alla Corte costituzionale va considerato su più piani.

Da un lato, l’interesse processuale sembra poter rimanere comunque, secondo la teoria classica, condizione astratta dell’azione³⁸. Infatti, quale categoria puramente processuale distinta – anche in un processo di tipo costitutivo – dall’interesse sostanziale tutelato³⁹, essa fonda l’ammissibilità dell’azione sul rapporto di utilità corrente tra l’affermata lesione del diritto (legittimazione, ancorata al parametro sostanziale dell’autonomia finanziaria regionale) e il provvedimento di tutela giurisdizionale richiesto (interesse, legato al risultato utile connesso all’annullamento della disposizione legislativa statale).

Nondimeno, se la separazione tra interesse sostanziale e processuale postula che l’autonomia finanziaria esista a prescindere dalla relativa lesione, quando emerge l’esigenza di conservazione di quest’ultima essa assume la forma di interesse processuale concretamente declinabile, nel senso che l’effetto di annullamento deve poter provocare un’utilità reale tanto quanto – a contrario – la conservazione della disposizione statale censurata avrebbe generato una lesione personale, diretta ed attuale alla sfera dell’autonomia finanziaria regionale.

38 Per una critica specifica sulla nozione “concreta” di interesse a ricorrere, accanto a quella classica “astratta”, cfr. ancora S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 1664 ss. Sul tema della nozione astratta o concreta di interesse a ricorrere nei giudizi in via principale, con un riconoscimento della necessaria valorizzazione dei profili di astrattezza, cfr. anche C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova 2005, in particolare pp. 226 ss.

39 Consiste nell’interesse (autonomo) ad adire il giudice per non soffrire un danno ingiusto in caso di mancata tutela. Per l’approccio classico, si fa riferimento a Chiovenda, che identifica l’interesse ad agire con l’interesse a servirsi dell’autorità giudiziaria, che consiste nell’interesse ad evitare il danno ingiusto che l’attore soffrirebbe senza l’intervento degli organi giurisdizionali. Su questa impostazione, cfr. G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Roma 1937; per il dibattito specifico, cfr. anche B. SASSANI, *Interesse ad agire: I) Diritto processuale civile*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1989, vol. XVI.

D'altro lato, il giudizio in via principale si presenta per sua natura come astratto sul piano della norma impugnata, contestata in via ipotetica prima della sua effettiva applicazione a casi concreti.

Nondimeno, in un giudizio che comunque si connota strutturalmente come censura di una menomazione indiretta, l'autonomia finanziaria regionale e il potere statale di differenziarne l'applicazione – che pure preesistono quali sfere di attribuzione in astratto indipendenti – possono confliggere solo se guardati nel loro concreto funzionamento. Tale conflitto si traspone processualmente non nella categoria della legittimazione, che rimane ancorata ai parametri costituzionali in sé considerati, ma dell'interesse, che deve essere concreto in quanto contenutisticamente funzionale ad una specifica istanza di tutela e – quindi – ad una data interpretazione ed applicazione del dato normativo censurato.

La natura strumentale (rispetto all'istanza di giustizia costituzionale fatta valere) e obiettiva (rispetto al carattere oggettivo della violazione costituzionale) di tale processo costituzionale, che postula la selezione di una (specifica) proiezione soggettiva della disciplina costituzionale rilevante e della norma legislativa impugnata, sembra quindi rivelarsi fondamentale anche nel caso di specie, dove – proprio a differenza di quanto avvenuto nella fattispecie della sentenza 18 giugno 2008, n. 216 – non si è invocato un astratto esito lesivo della misura di favore sul complessivo sistema delle finanze regionali, ma il concreto operare in danno dei bilanci delle Regioni escluse dalla misura stessa, con un'effettiva sottrazione di risorse alla comunità di cui l'ente regionale è esponenziale⁴⁰.

40 Cfr. C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti "esponenziali"*, in *Le Regioni*, 2003 fasc. 4, pp. 676 ss., a commento della sentenza della Corte costituzionale 20 dicembre 2002, n. 533 in materia di soggetto destinatario dei versamenti dei sovracanonici annui relativi a concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso elettrico (Provincia o Fondo comune dei consorzi dei Comuni del bacino imbrifero montano).