

**Sentenza:** n. 284 del 6 novembre 2009

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità

**Limiti violati:** artt. 3, 11, 117 e 119 Cost., «generale canone di ragionevolezza delle leggi», principio di leale collaborazione, artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea) e numerose altre disposizioni comunitarie.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Calabria

**Oggetto:** artt. 77 e 77ter 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; e art. 2, comma 42 legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2009).

**Esito:** non fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 77 e 77-ter, del decreto legislativo 112/2008; cessata materia del contendere in riferimento all'art. 2, comma 42, della legge 203/2008.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

La Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 77 e 77-ter 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 42 legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2009) per violazione degli articoli 3, 11, 117 e 119 della Costituzione, del principio di leale collaborazione, del «generale canone di ragionevolezza delle leggi», degli articoli 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea), e in riferimento a una pluralità di altre disposizioni comunitarie.

La ricorrente premette che l'articolo 77, comma 1, del decreto legge impugnato impone al settore regionale il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011. La norma in esame violerebbe innanzitutto l'articolo 3 della Costituzione, in quanto, accomunando l'intero comparto regionale, discriminerebbe Regioni «molto svantaggiate», come la ricorrente, rispetto a Regioni molto più «progredite», senza prevedere alcun meccanismo di compensazione. Sarebbero violati anche gli articoli 117 e 119 Cost., poiché con una «norma di estremo dettaglio» - nell'ambito materiale del

coordinamento della finanza pubblica, di potestà legislativa concorrente - è fissato il vincolo complessivo per l'intero comparto regionale. Inoltre, la progressione prevista per i tre anni difetterebbe «di qualunque ragionevolezza» e riguarderebbe un arco temporale «irragionevolmente ampio». Infine, il predetto vincolo sarebbe posto senza istituire alcuna «stanza di compensazione» atta a concordare tra le varie Regioni le modalità di concorso di ciascuna di esse».

L'art. 77-ter del d.l. n. 112 del 2008 fissa il patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome, al fine di assicurare la «tutela dell'unità economica della Repubblica» (comma 1). In particolare, il comma 3, stabilisce come deve essere determinato «il complesso delle spese finali di ciascuna regione a statuto ordinario». Il comma 4, poi, precisa che il complesso delle spese finali è determinato dalla somma delle spese correnti ed in conto capitale, al netto di quelle per la sanità, cui si applica la specifica disciplina di settore, e delle spese per la concessione di crediti. Il successivo comma 19, infine, prevede la conferma «per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011», della sospensione del potere delle Regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuiti con legge dello Stato.

Secondo la ricorrente il comma 19 dell'art. 77-ter violerebbe gli artt. 117 e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., in quanto, prevedendo una sospensione «del tutto immotivata» e protratta per un periodo di tre anni, «oggettivamente e irragionevolmente troppo lungo», inciderebbe in modo indiscriminato sul potere delle Regioni di reperire risorse per finanziare le funzioni loro attribuite. Illegittima sarebbe pure la norma di cui al comma 4 - e di conseguenza quella del comma 3 - in quanto include nel complesso delle spese finali anche quelle relative ad interventi cofinanziati dall'Unione europea e quindi i trasferimenti in denaro derivanti da aiuti internazionali. L'inclusione nelle spese finali di quelle relative ad interventi cofinanziati dall'Unione europea determinerebbe anche la manifesta illogicità della norma e la conseguente violazione degli artt. 3 e 119, quinto comma, Cost. e del «generale criterio di ragionevolezza delle leggi». Ad avviso della ricorrente, gli artt. 117 e 119 Cost. sarebbero violati anche perché, con norma di estremo dettaglio in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente (coordinamento della finanza pubblica), lo Stato avrebbe posto un vincolo all'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni. Al riguardo, la ricorrente lamenta che i vincoli posti sarebbero: a) «eccessivi, irragionevolmente rigidi ed uniformi», in quanto non terrebbero conto della concreta situazione finanziaria degli enti e della loro capacità fiscale; b) irragionevolmente parametrati alla spesa dell'anno 2008; c) relativi anche a somme, come i fondi comunitari, non provenienti da trasferimenti statali.

Nell'esaminare le questioni di legittimità promosse dalla Regione Calabria, la Corte prima di tutto interviene a tracciare il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento:

*“il Patto di stabilità interno costituisce una diretta promanazione del Patto di stabilità e di crescita, stipulato dagli Stati membri dell'Unione europea per il controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di mantenere fermi i*

*requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria europea. Il Patto di stabilità e di crescita trova il suo fondamento normativo negli articoli 99 e 104 del Trattato istitutivo della Comunità (come modificati dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea) e si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit e sui debiti pubblici, nonché mediante un particolare tipo di procedura di infrazione, la Procedura per deficit eccessivo, prevista dal Protocollo n. 20 del 1992”.*

Il Patto di stabilità interno nasce dunque dall'esigenza di assicurare la convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri condivisi a livello europeo. Uno degli obiettivi primari delle regole che costituiscono il Patto di stabilità interno è - con riferimento alla presente questione - proprio il controllo dell'indebitamento degli enti territoriali (Regioni ed enti locali). La definizione di tali regole avviene nell'ambito della predisposizione e dell'approvazione della manovra annuale di finanza pubblica. Allo scopo di raggiungere gli obiettivi del Patto di stabilità interno, lo Stato fissa i principi fondamentali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma, Cost.); tale competenza statale è richiamata dall'art. 119, secondo comma, Cost., che inquadra il potere degli enti territoriali di stabilire e applicare tributi ed entrate propri «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Secondo la Corte la finalità del contenimento della spesa pubblica corrente rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario (richiamando le sentenze n. 417 del 2005 e n. 4 del 2004), con la conseguenza che «*il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio - anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa - per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari*» (sentenza n. 237 del 2009). Tra gli obblighi in questione v'è quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita, come, ribadisce la Corte, è stato già ricordato in altre occasioni (sentenza n. 267 del 2006). I principi di coordinamento della finanza pubblica comprendono anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 237 del 2009, in conformità alla sentenza n. 417 del 2005). Quanto ai requisiti delle norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, questa Corte ha individuato due condizioni: «in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009).

Per i motivi sopra espressi la Consulta ritiene le questioni sollevate in merito all'articolo 77, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 non fondate poiché «*Il legislatore statale, con la norma impugnata, si è limitato a fissare il tetto*

*massimo della spesa del comparto regionale per il triennio 2009-2011. L'esame della giurisprudenza di questa Corte in tema di coordinamento della finanza pubblica consente, pertanto, di affermare che si tratta di una norma che può essere ricondotta ai principi fondamentali di siffatta materia, in quanto risponde alle due condizioni sopra richiamate: essa infatti pone un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, nel senso di un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente del comparto regionale; non prevede invece 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.”.*

Per i motivi su esposti la Corte ritiene non fondata la censura basata sulla 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. 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.

La Corte ritiene ugualmente infondata la censura riferita agli artt. 117 e 119 Cost., *“visti in connessione con il principio di ragionevolezza. Non solo viene in rilievo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che risponde ai requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte, ma l'arco temporale di tre anni non è «irragionevolmente ampio», risultando, al contrario, idoneo a consentire una adeguata programmazione dei limiti della spesa corrente”.*

Infine la Corte ritiene non fondata la censura basata sull'asserita violazione del principio di leale collaborazione, *“alla luce dell'orientamento giurisprudenziale di questa Corte, secondo cui l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze nn. 249, 232, 225, 107 e 88 del 2009)”.*

Parimenti legittimo viene ritenuto dalla Corte l'art. 77-ter, comma 3, del d.l. 112/2008 poiché *“gli obiettivi programmatici del Patto di stabilità interno possono essere conseguiti solo se vengono fissati, con validità per l'intero comparto regionale, precisi limiti, che devono necessariamente tradursi in cifre per acquistare effettività e non ridursi a mere indicazioni di massima, inidonee a conseguire i risultati voluti e imposti dall'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.”*

Per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. Poiché a seguito delle modifiche operate dalla legge n. 203 del 2008 - il cui art. 2, comma 42, ha escluso le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea dal computo nella base di calcolo e nei risultati del Patto di stabilità interno - la censura della ricorrente, che lamenta la mancata esclusione di tali finanziamenti dal computo medesimo, rimane priva di oggetto.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 19, del d.l. n. 112 del 2008 è ritenuta dalla Corte non fondata. La norma in oggetto,

dice la Corte *“è una misura eccezionale, la cui applicazione è limitata al triennio 2009-2011, e comunque fino all'attuazione del federalismo fiscale, volta ad evitare che il rispetto del Patto di stabilità interno spinga le Regioni ad azionare la leva fiscale, per far fronte alle spese. Occorre notare che si tratta di tributi statali e che le facoltà di intervento delle Regioni sulla consistenza degli stessi sono anch'esse disciplinate dalla legge statale, che può pertanto ben sospendere il loro esercizio, in vista dell'attuazione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica”*.

Quanto alla durata della sospensione, non è condivisibile la censura della Regione Calabria, secondo cui si tratterebbe di un periodo «oggettivamente e irragionevolmente troppo lungo»; al contrario, l'arco temporale di tre anni può essere ritenuto congruo per un'adeguata programmazione dell'opera di contenimento della spesa pubblica.

Infine, secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 77-ter, comma 5-bis, del d.l. n. 112 del 2008, introdotto dall'art. 2, comma 42, della legge n. 203 del 2008, non è fondata poiché la norma censurata non esclude dal computo, ai fini dell'osservanza dei limiti del Patto di stabilità interno, le quote di cofinanziamento regionale dei fondi comunitari. In particolare, la ricorrente evoca i principi di complementarità e di addizionalità, presenti in numerose norme comunitarie, per sottolineare l'inscindibilità delle quote di cofinanziamento statale e regionale dalle somme erogate dall'Unione europea. A ben vedere, però dice la Corte *“le norme comunitarie, richiamate come parametri interposti, sanciscono i principi suddetti per stabilire che il contributo dell'Unione europea nel finanziamento di progetti nelle Regioni dell'obiettivo «Convergenza» debba accompagnarsi al contributo dello Stato membro e della stessa Regione beneficiaria del fondo, allo scopo di responsabilizzare sia lo Stato sia le Regioni”*. Di conseguenza dai suddetti principi non è ricavabile la conseguenza di una inscindibilità assoluta delle componenti aggregate del finanziamento. In armonia con gli stessi vincoli comunitari, la norma impugnata va nella direzione di temperare l'esigenza di una proficua utilizzazione dei fondi europei e quella di garantire il patto di stabilità interno. L'esclusione delle quote di cofinanziamento regionale rischierebbe di vanificare il rispetto del Patto di stabilità interno, giacché si tratta pur sempre di spese a carico dei bilanci delle Regioni, che ben possono essere programmate e modulate, in relazione ai progetti per i quali si chiede il finanziamento europeo, tenendo conto dei limiti posti dal Patto stesso.