

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 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 dell'art. 2, comma 42, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009), promossi dalla Regione Calabria con ricorsi notificati il 20 ottobre 2008 ed il 27 febbraio 2009, depositati in cancelleria il 29 ottobre 2008 ed il 6 marzo 2009, ed iscritti al n. 86 del registro ricorsi 2008 ed al n. 19 del registro ricorsi 2009.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2009 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Massimo Luciani e Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Calabria ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 29 ottobre (reg. ric. n. 86 del 2008), questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni 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, tra queste, degli artt. 77 e 77-ter, in riferimento agli artt. 3, 11, 117 e 119 della Costituzione, al principio di leale collaborazione, al «generale canone di ragionevolezza delle leggi», agli artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea), al Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, alla risoluzione CE 17 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità), al regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223/96 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), al regolamento CE 21 giugno 1999, n. 1260/1999 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali), al regolamento CE 21 giugno 2005, n. 1290/2005 (Regolamento del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune), ed al regolamento CE 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).

1.1. – La ricorrente premette che l'art. 77, comma 1, del d.l. impugnato impone al settore regionale il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, per 1.500, 2.300 e 4.060 milioni di euro, con riguardo, rispettivamente, agli anni 2009, 2010 e 2011.

La norma in esame violerebbe innanzitutto l'art. 3 Cost., 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 artt. 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».

1.2. – 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 che «il complesso delle spese finali di ciascuna regione a statuto ordinario, determinato ai sensi del comma 4, non può essere superiore, per l’anno 2009, al corrispondente complesso di spese finali determinate sulla base dell’obiettivo programmatico per l’anno 2008 diminuito dello 0,6 per cento, e per gli anni 2010 e 2011, non può essere rispettivamente superiore al complesso delle corrispondenti spese finali dell’anno precedente, calcolato assumendo il pieno rispetto del patto di stabilità interno, aumentato dell’1,0 per cento per l’anno 2010 e diminuito dello 0,9 per cento per l’anno 2011».

Lo stesso comma 4 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, di cui all’art. 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 126.

Proprio il citato comma 19, secondo la ricorrente, 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. In particolare, le norme di cui ai commi 3 e 4 violerebbero gli artt. 3 e 119, quinto comma, Cost., equiparando Regioni (come la ricorrente) integralmente ammesse agli aiuti di Stato con la percentuale nazionale più alta (40%) ad altre ammesse solo per una zona e con una percentuale minima (10%).

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». In particolare, la difesa regionale evidenzia gli esiti paradossali cui condurrebbe l'applicazione dell'impugnato comma 4: infatti, se la Regione utilizzasse i fondi comunitari assegnatili e le relative quote di parte nazionale, in base ad appositi progetti approvati, rischierebbe di «restare fuori» dal Patto di stabilità nazionale, con le conseguenti sanzioni; se invece non impiegasse i fondi comunitari – peraltro destinati a colmare le disuguaglianze fra le Regioni – rischierebbe di incorrere nelle censure dell'Unione europea e dello stesso Stato italiano con il conseguente disimpegno dei fondi non spesi.

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.

La difesa regionale rinviene un'ulteriore violazione dell'art. 117 Cost. in riferimento al riparto di competenze legislative nell'attuazione degli obblighi comunitari. Dopo aver evidenziato che il patto di stabilità interno, previsto per la prima volta dall'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), ha l'obiettivo di imporre agli enti territoriali il rispetto degli obblighi di bilancio assunti dall'Italia in sede comunitaria, la ricorrente sottolinea come l'attuazione degli impegni comunitari sia riservata alla Regione nelle materie di propria competenza. Di conseguenza, deve ritenersi illegittima una legge statale che

imponga obiettivi e mezzi alla Regione «per raggiungere tale scopo in relazione a fondi, quali quelli comunitari, la cui “spesa” comporta solo benefici per le popolazioni di Regioni disagiate come la Calabria».

La difesa regionale deduce, inoltre, il contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in ragione della violazione degli artt. 104, 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea, del Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, della risoluzione CE 17 giugno 1997, del regolamento CE n. 2223/96 e del regolamento CE n. 1500/2000.

In particolare, la ricorrente evidenzia che l'art. 104 del Trattato istitutivo impone agli Stati membri di evitare disavanzi pubblici eccessivi, individuando al paragrafo 2 i criteri di valutazione, poi sviluppati nel Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, che a sua volta rinvia, per le definizioni di «pubblico», di «disavanzo» e di «investimento», al Sistema europeo di conti economici integrati, approvato con il regolamento CE n. 2223/96. Quest'ultimo, al punto 4.122, comprende tra gli «aiuti internazionali correnti» anche i trasferimenti correnti che le amministrazioni pubbliche possono ricevere, fra l'altro, dalle istituzioni comunitarie, e stabilisce, al punto 4.124, come debbano essere registrate tali somme.

Dalle norme anzidette e dalle modalità di calcolo delle spese e delle entrate delle amministrazioni pubbliche, definite dal regolamento CE n. 1500/2000, discenderebbe la «non inclusione, tra le spese computabili al fine di calcolare il disavanzo, dell'impiego dei fondi comunitari di cui agli articoli 32 ss., 158 e 159 del Trattato ed ai correlati Regolamenti».

2. – Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza delle censure.

Preliminarmente, il resistente ritiene che le questioni proposte siano inammissibili perché generiche; la ricorrente non avrebbe infatti precisato i parametri costituzionali evocati, limitandosi ad indicare gli artt. 117 e 119 Cost. e non le specifiche disposizioni violate.

Nel merito, le censure non sarebbero fondate. Al riguardo, la difesa erariale osserva come le norme sul patto di stabilità interno costituiscano principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost.; le norme impugnate, in particolare, non comporterebbero obblighi lesivi della competenza regionale, ma fisserebbero dei principi in termini di

risultato, lasciando alla discrezionalità della Regione la scelta delle misure di dettaglio più appropriate per la realizzazione degli scopi indicati.

Il resistente esclude che l'art. 77 del d.l. n. 112 del 2008 contenga una disciplina di dettaglio; al contrario, essa fisserebbe principi fondamentali volti al contenimento dell'indebitamento, che rientrano nella competenza legislativa statale. La natura indifferenziata del vincolo, imposto a tutte le Regioni, sarebbe giustificata invece dal carattere emergenziale di siffatta misura, che tende a realizzare un obiettivo di carattere nazionale, applicandosi allo stesso modo a tutte le Regioni.

Con riferimento poi alle censure mosse all'art. 77-ter, la difesa erariale richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui il legislatore statale, con una disciplina di principio, può legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (sono citate le sentenze n. 88 del 2006, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

A tal proposito, il resistente ritiene che la norma impugnata risponda ad entrambi i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale: infatti, i commi 3 e 4 dell'art. 77-ter si limiterebbero a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica e non prevedrebbero strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi. In particolare, la difesa erariale sottolinea la «rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del Patto di stabilità interno» delle norme impugate ed il carattere transitorio (in quanto limitato al triennio 2009-2011) del contenimento della spesa pubblica ivi previsto.

Per le ragioni anzidette sarebbe infondata anche la questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 77-ter, relativa all'inclusione nella spesa finale delle somme derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea.

Infine, con riferimento alle censure mosse al comma 19 dell'art. 77-ter, il resistente sottolinea come il d.l. n. 93 del 2008 – con il quale è stata prevista la sospensione del potere delle Regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali e delle aliquote, prorogata dall'impugnato comma 19 – si inquadri in una politica economica tesa a rilanciare lo sviluppo ed a sostenere le famiglie con reddito medio-basso. Questa finalità, a parere della difesa erariale, varrebbe ad escludere l'irragionevolezza della suddetta sospensione.

3. – La Regione Calabria ha promosso, con ricorso notificato il 27 febbraio 2009 e depositato il successivo 6 marzo (reg. ric. n. 19 del 2009), questioni di legittimità

costituzionale di alcune disposizioni della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009), e, tra queste, dell’art. 2, comma 42, in riferimento agli artt. 3, 11, 117 e 119 Cost., al «generale canone di ragionevolezza delle leggi», agli artt. 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea, al regolamento CE n. 1260/1999 ed al regolamento CE n. 1083/2006.

La ricorrente premette che con la disposizione censurata sono stati introdotti i commi *5-bis* e *5-ter* nell’art. *77-ter* del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008.

In particolare, il comma *5-bis* prevede che «A decorrere dall’anno 2008, le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell’Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale, non sono computate nella base di calcolo e nei risultati del patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome».

La difesa regionale ripropone le argomentazioni già svolte nei confronti del testo originario dell’art. *77-ter* del d.l. n. 112 del 2008 (reg. ric. n. 86 del 2008), ritenendo che il comma *5-bis* violi gli artt. 3 e 119, quinto comma, Cost., nella parte in cui equipara Regioni (come la ricorrente) integralmente ammesse agli aiuti di Stato con la percentuale nazionale più alta (40%) ad altre ammesse solo per una zona e con una percentuale minima (10%).

Tale inclusione 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». La difesa regionale evidenzia, in particolare, gli esiti paradossali cui condurrebbe l’applicazione delle norme impugnate: infatti, se la Regione utilizzasse i fondi propri e quelli statali assegnatili e le relative quote comunitarie, in base ad appositi progetti approvati, rischierebbe di «restare fuori» dal Patto di stabilità nazionale, per la parte di fondi “nazionali” spesi, con le conseguenti sanzioni; se invece non li impiegasse – pur trattandosi di fondi finalizzati a colmare le disuguaglianze fra le Regioni – rischierebbe di incorrere nelle censure dell’Unione europea e dello stesso Stato italiano con il conseguente disimpegno dei fondi non spesi.

Sarebbero violati gli artt. 117 e 119 Cost. anche sotto altro profilo, in quanto 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, soprattutto in relazione a fondi propri di queste ultime.

Al riguardo, la ricorrente si lamenta del fatto 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 regionali, non provenienti da trasferimenti statali.

La difesa regionale rinviene un'ulteriore ragione di censura nella violazione dell'art. 117 Cost. in riferimento al riparto di competenze legislative nell'attuazione degli obblighi comunitari. La ricorrente, dopo aver evidenziato che il patto di stabilità interno, previsto per la prima volta dall'art. 28 della legge n. 448 del 1998, ha l'obiettivo di imporre agli enti territoriali il rispetto degli obblighi di bilancio assunti dall'Italia in sede comunitaria, sottolinea come l'attuazione degli impegni comunitari sia riservata alla Regione nelle materie di propria competenza. Di conseguenza, dovrebbe ritenersi illegittima una legge statale che imponga obiettivi e mezzi «per raggiungere tale scopo in relazione a fondi, quali quelli regionali, la cui “spesa” comporta solo benefici per le popolazioni di Regioni disagiate come la Calabria».

Inoltre, l'inclusione, ai fini del patto di stabilità interno, di somme non scindibili dai fondi comunitari che finanziano i progetti da realizzare, determinerebbe l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

In particolare, la difesa regionale ritiene che il censurato comma *5-bis* violi i principi di complementarità e di addizionalità sanciti dalla normativa comunitaria in relazione agli interventi cofinanziati, operando «una indebita scissione (fondi comunitari – fondi “nazionali”) all'interno di un complesso necessariamente unitario». In proposito, la ricorrente sottolinea come l'art. 9 del regolamento CE n. 1083/2006 stabilisca che «I Fondi intervengono a complemento delle azioni nazionali, comprese le azioni a livello regionale e locale, integrandovi le priorità comunitarie». Inoltre – aggiunge la difesa della Regione – il suddetto principio di addizionalità è espressamente disciplinato dall'art. 15 del medesimo regolamento ed il “considerando” n. 29 di quest'ultimo prevede che il mancato rispetto dell'addizionalità possa comportare una rettifica finanziaria per le Regioni dell'obiettivo «Convergenza», quale appunto la Regione Calabria.

Infine, sono richiamate alcune disposizioni del regolamento n. 1260/1999, il quale, pur essendo stato abrogato dall'art. 107 del regolamento CE n. 1083/2006, continua a disciplinare, ai sensi dell'art. 105 del provvedimento da ultimo citato, i programmi cofinanziati approvati nella sua vigenza. In particolare, la ricorrente cita il "considerando" n. 27 (nel quale si afferma la natura complementare dell'azione della Comunità rispetto a quella degli Stati membri), l'art. 8 (secondo cui «Le azioni comunitarie sono concepite come complementari alle corrispondenti azioni nazionali o come contributi alle stesse») e l'art. 11 (relativo al principio di addizionalità) del regolamento n. 1260/1999.

4. – Anche in questo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

La difesa erariale sottolinea come la disposizione impugnata si ponga in linea con quanto prospettato dalla medesima Regione nel ricorso proposto avverso l'art. 77-ter del d.l. n. 112 del 2008; peraltro, la norma censurata, riguardando il patto di stabilità interno, costituisce principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica.

Infine, il resistente riferisce che, successivamente all'emanazione della legge finanziaria per l'anno 2009 e nell'ambito dell'accordo sul sistema degli ammortizzatori sociali per il sostegno del reddito sancito dalla Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009, è stato assunto l'impegno di modificare la disposizione impugnata.

5. – In data 29 settembre 2009, la Regione Calabria ha depositato un'unica memoria per entrambi i ricorsi, con la quale preliminarmente contesta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa erariale, rilevando che le questioni promosse non sono affatto generiche e che sono stati «puntualmente e partitamente» indicati i singoli profili di censura.

Con riferimento alla questione concernente il comma 5-bis dell'art. 77-ter, la ricorrente insiste nelle conclusioni già formulate, ribadendo che la norma impugnata viola i principi di complementarità e di addizionalità sanciti dalla normativa comunitaria in relazione agli interventi cofinanziati, in quanto opera «una indebita scissione (fondi comunitari – fondi "nazionali") all'interno di un complesso che – invece – è necessariamente unitario».

La difesa regionale osserva come il principio di addizionalità, sancito tra l'altro dall'art. 15 del regolamento n. 1083/2006, sia stato recepito dal Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, che lo ha trasformato da

obbligo regolamentare a strumento di politica economica. Al riguardo, la ricorrente sottolinea l'importanza dei principi di addizionalità e di cofinanziamento nel sistema dei fondi strutturali, come evidenziato, tra l'altro, dal Parlamento europeo e dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed internazionali.

La Regione Calabria contesta, inoltre, il presunto carattere transitorio delle misure previste dalle norme impugnate e la natura di principi fondamentali delle previsioni censurate.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale relativa al comma 19 dell'art. 77-ter, la difesa regionale richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui spetta alle Regioni prevedere aliquote dell'addizionale che possono risultare tra loro diverse (è richiamata la sentenza n. 2 del 2006). Inoltre, tale norma inciderebbe sul potere regionale «anche in relazione ai “tributi propri” della Regione».

Infine, la ricorrente ribadisce le censure già proposte nei confronti dell'art. 77 del d.l. n. 112 del 2008 e sottolinea come l'impegno a modificare le disposizioni impugnate, menzionato dalla difesa erariale nell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il ricorso n. 19 del 2009, non abbia ancora prodotto alcun effetto. La difesa regionale conclude rilevando che il solo fatto che si sia ritenuto di modificare le suddette previsioni attesta l'insussistenza delle finalità asseritamente perseguite dal legislatore statale.

6. – In data 30 settembre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, nel giudizio promosso con il ricorso n. 86 del 2008, con la quale ribadisce le difese già svolte nell'atto di costituzione e richiama il contenuto della sentenza n. 237 del 2009 della Corte costituzionale, osservando come anche nel presente giudizio le norme impugnate abbiano la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Considerato in diritto

1. – La Regione Calabria ha promosso, con il ricorso n. 86 del 2008, questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le

questioni relative agli artt. 77 e 77-ter, promosse per violazione degli artt. 3, 11, 117 e 119 della Costituzione, del principio di leale collaborazione, del «generale canone di ragionevolezza delle leggi», degli artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea), del Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, della risoluzione CE 17 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità), del regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223/96 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), del regolamento CE 21 giugno 1999, n. 1260/1999 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali), del regolamento CE 21 giugno 2005, n. 1290/2005 (Regolamento del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune), e del regolamento CE 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).

1.1. – Con il ricorso n. 19 del 2009 la medesima Regione ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 203 del 2008, viene in esame in questa sede la questione relativa all'art. 2, comma 42, promossa per violazione degli artt. 3, 11, 117 e 119 Cost., del «generale canone di ragionevolezza delle leggi», degli artt. 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea, del regolamento CE n. 1260/1999 e del regolamento CE n. 1083/2006.

Il suddetto art. 2, comma 42, della legge n. 203 del 2008 ha aggiunto i commi 5-bis e 5-ter all'art. 77-ter del d.l. n. 112 del 2008, già impugnato con il primo ricorso.

2. – Stante la loro connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, i suddetti ricorsi devono essere riuniti al fine di un'unica pronunzia.

3. – Preliminarmente devono essere individuate le norme oggetto dell'impugnativa regionale.

Nell'epigrafe del primo ricorso sono indicati, tra le disposizioni censurate, gli artt. 77 e 77-ter del d.l. n. 112 del 2008. In realtà, la Regione Calabria svolge argomentazioni a sostegno dell'illegittimità costituzionale del solo comma 1 dell'art. 77 e dei commi 3, 4 e 19 dell'art. 77-ter. A questi ultimi si aggiunge il comma 1 del

medesimo art. 77-ter, che deve essere ritenuto implicitamente censurato nella parte in cui qualifica come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» le norme contenute nei successivi commi da 2 a 19, e quindi anche i commi 3 e 4 oggetto di specifiche censure.

Con il secondo ricorso la censura mossa all'art. 2, comma 42, della legge n. 203 del 2008, è circoscritta dalla stessa ricorrente al solo comma 5-bis, inserito dal richiamato art. 2, comma 42, nel testo dell'art. 77-ter del d.l. n. 112 del 2008.

4. – Sempre in via preliminare va rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto le censure mosse nei confronti degli artt. 77 e 77-ter del d.l. n. 112 del 2008 sarebbero eccessivamente generiche.

Le argomentazioni sviluppate dalla ricorrente consentono infatti di individuare l'oggetto delle singole questioni, i parametri evocati e gli specifici profili di illegittimità costituzionale prospettati per ciascuna delle norme impugnate. Deve pertanto ritenersi che le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 77 e 77-ter del d.l. n. 112 del 2008 siano adeguatamente motivate.

5. – Le questioni promosse dalla Regione Calabria sono relative al cosiddetto Patto di stabilità interno, che 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 artt. 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. In base a tale Patto, gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i cosiddetti parametri di Maastricht, hanno deciso di adottare l'Euro, devono continuare a rispettare nel tempo una serie di «valori di riferimento».

Il Patto di stabilità interno nasce dunque dall'esigenza di assicurare la convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri, comuni a tutti e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e di crescita. Il Protocollo n. 20 del 1992 fissa il limite di indebitamento netto ed il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. 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.

6. – 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».

Con riferimento al Patto di stabilità interno ed ai parametri costituzionali prima citati, questa Corte ha posto in rilievo, in primo luogo, che la finalità del contenimento della spesa pubblica corrente rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario (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 questa Corte ha 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).

I vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno si applicano in modo uniforme a tutti gli enti territoriali di una certa dimensione, trattandosi di «una misura in qualche

modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale» (sentenza n. 36 del 2004).

7. – Le questioni sollevate nell'ambito del presente giudizio devono essere valutate e decise nel quadro di riferimento normativo e giurisprudenziale prima tracciato.

7.1. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 non è fondata.

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.

Alla luce di quanto appena detto, deve ritenersi 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.

Parimenti infondata è 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.

Non fondata è infine 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).

7.2. – La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 77-ter, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 non è fondata.

Si è già chiarito nel paragrafo precedente che 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. Le considerazioni prima sviluppate devono essere quindi confermate a proposito della norma di cui al comma 3 dell'art. 77-ter, la quale si mantiene nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

7.3. – Dalla suddetta qualificazione della norma contenuta nel comma 3 dell'art. 77-ter deriva la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 1 del medesimo articolo, impugnato nella parte in cui definisce «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» le disposizioni di cui ai commi da 2 a 19, e quindi anche i commi 3 e 4 oggetto di specifiche censure.

7.4. – 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.

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. Inoltre, lo *ius superveniens* ha escluso l'applicabilità della pregressa normativa anche per il periodo precedente, in quanto ha stabilito che il nuovo modo di computare i finanziamenti europei decorre dal 2008, coprendo così anche l'arco temporale di vigenza del testo originario dell'art. 77-ter, comma 4.

7.5. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 19, del d.l. n. 112 del 2008 non è fondata.

La norma in oggetto proroga, per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale, se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere delle Regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuite con legge dello Stato. Si tratta di 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.

7.6. – 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.

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, 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. Dai suddetti principi non è ricavabile la conseguenza di una inscindibilità assoluta ed a tutti gli effetti delle componenti aggregate del finanziamento. In armonia con gli stessi vincoli comunitari, la norma impugnata va nella direzione di contemperare 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti 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;

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009);

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 77, comma 1, e 77-ter, commi 1, 3 e 19, del d.l. n. 112 del 2008, promosse dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 11, 117 e 119 della Costituzione, al principio di leale collaborazione, al «generale canone di ragionevolezza delle leggi», agli artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea), al Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, alla risoluzione CE 17 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità), al regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223/96 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), al regolamento CE 21 giugno 1999, n. 1260/1999 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali), al regolamento CE 21 giugno 2005, n. 1290/2005 (Regolamento del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune), ed al regolamento CE 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);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'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, promossa dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 11, 117 e 119 Cost., al «generale canone di ragionevolezza delle leggi», agli artt. 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea, al regolamento CE n. 1260/1999 ed al regolamento CE n. 1083/2006;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, promossa dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 11, 117 e 119 Cost., al principio di leale collaborazione, al «generale canone di ragionevolezza delle leggi», agli artt. 32 e seguenti, 104, 158 e 159 del Trattato istitutivo della Comunità europea, al Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, alla risoluzione CE 17 giugno 1997, al regolamento CE n. 2223/96, al regolamento CE n. 1260/1999, al regolamento CE n. 1290/2005 ed al regolamento CE n. 1083/2006.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA