

**Sentenza:** n. 143 del 9 maggio 2017

**Materia:** perequazione di risorse finanziarie

**Parametri invocati:** artt. 3, 11, 97, primo comma, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 16, in combinato disposto con gli artt. 4, 5 e 6, e agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Regione Puglia

**Oggetto:** art. 1, commi 109 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”.

**Esito:**

- 1) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge in oggetto, promosse dalla Regione Puglia;
- 2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge in oggetto, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

Le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Puglia, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge in oggetto.

Con la sentenza in esame, la Corte, riunendo i due giudizi, si è pronunciata esclusivamente sulle questioni relative ai commi 109 e 110 dell'art. 1 di tale legge, rimandando a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

In particolare, l'art. 1 è stato impugnato, con riguardo ai commi 109 e 110, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e, con riguardo al solo comma 110, dalla Regione Puglia.

L'art. 1, comma 109, prevede una procedura di ricognizione al fine d'individuare le risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari) già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati. Il comma 110 stabilisce la destinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione per l'estensione dell'esonero contributivo alle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nell'anno 2017, in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare attenzione

all'impiego femminile (per cui è prevista una maggiore decontribuzione). Tale nuova destinazione, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in ogni caso è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Un primo gruppo di censure è stato prospettato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 del suo statuto speciale, all'art. 119 della Costituzione, al principio pattizio e, in subordine, al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. La revoca unilaterale del finanziamento previsto con il PAC, che sarebbe parte della complessiva finanza regionale, in assenza di qualunque forma di interlocuzione con la Regione, comporterebbe a giudizio della Regione Friuli Venezia Giulia, la lesione del principio pattizio che regola i rapporti in materia finanziaria tra il Friuli-Venezia Giulia, quale Regione ad autonomia differenziata, e lo Stato. Tale principio troverebbe fondamento in una pluralità di regole previste dallo statuto regionale nonché nella stessa legislazione ordinaria. La Regione Friuli Venezia Giulia ha poi formulato un secondo gruppo di censure in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione) nonché all'autonomia amministrativa della Regione, nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto regionale o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

A suo giudizio, la sottrazione dei finanziamenti PAC – i quali sono frutto di un'azione combinata tra Unione europea, Stato, Regione e comunità locali – alla propria destinazione e alla comunità regionale pregiudicherebbe: il principio di programmazione, il principio dell'affidamento, portando all'interruzione di funzioni amministrative e di azioni di politica sociale; il principio della certezza del diritto, radicato sia nell'art. 3 Cost. sia nel diritto europeo, vincolante ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di fattispecie condizionata dagli obblighi europei. La revoca sarebbe irragionevole anche se riferita ai soli fondi per i quali vi sia ritardo rispetto al cronoprogramma, perché non terrebbe conto delle circostanze di fatto che renderebbero i ritardi non imputabili alla Regione nonché in quanto l'utilizzo delle risorse a cui dare nuova destinazione non sarebbe neppure certo, poiché subordinato all'autorizzazione della Commissione europea. Il contrasto delle norme impugnate con tali parametri costituzionali ridonderebbe sull'esercizio di competenze costituzionali della Regione, perché condizionerebbe l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite alla ricorrente dal suo statuto o dalla Costituzione nelle materie interessate dagli interventi del PAC.

Per quanto concerne invece la Regione Puglia, un primo gruppo di censure è stato formulato in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost. Per la Regione Puglia l'utilizzo delle risorse già destinate al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti per finalità diverse da quelle che caratterizzano il PAC stesso comporterebbe una violazione dell'intesa tra Governo italiano e Commissione europea del 7 novembre 2011, con la quale si è dato avvio, congiuntamente e simultaneamente, alla revisione dei programmi operativi riferiti ai fondi strutturali 2007-2013 e al PAC, nonché la conseguente

violazione dell'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nella cui cornice si collocherebbe l'intesa. Per essa, pertanto, le condizioni individuate di concerto tra Stato membro e Commissione avrebbero carattere vincolante e qualunque atto che disponesse in contrario, dando un'altra destinazione alle risorse in questione, sarebbe illegittimo. Questa illegittimità avrebbe ripercussioni sull'autonomia finanziaria regionale, poiché a seguito del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato al PAC, la Regione dovrebbe modificare il proprio bilancio; sull'autonomia amministrativa, che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti affidati alla sua potestà legislativa concorrente o residuale.

La Corte non ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia riguardo all'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

La rimodulazione delle risorse statali stanziati in seguito all'introduzione del PAC è stata già oggetto d'intervento ad opera dell'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Anche in tal caso si stabiliva una riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi del PAC, prevedendo una nuova destinazione per le somme che non risultassero ancora impegnate. La Corte, rispetto a queste disposizioni, ha affermato (sentenza n. 155 del 2016) che le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi, con il trasferimento al PAC sono rientrate nella titolarità dello Stato, il quale, dunque, ha la facoltà di riprogrammarne la destinazione ove non già impegnate dalle Regioni interessate. Il PAC, infatti, non è soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi, mentre il comma 109 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2005, richiamando le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del d.l. n. 76 del 2013, prevede il coinvolgimento del Gruppo di azione nel monitoraggio delle risorse al fine di riprogrammazione. Le risorse del Fondo di rotazione, dunque, sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non necessariamente destinate ad essere utilizzate dalle Regioni. A giudizio della Corte, la disposizione impugnata, quindi, è tesa al riutilizzo di risorse, rientrate nella disponibilità dello Stato, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007/2013, non impegnate in tempi ragionevolmente stabiliti, secondo un principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE.

La Corte non ha ritenuto fondate neppure le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto, all'art. 119 Cost., al principio pattizio, e, in subordine, al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. La Corte ha ribadito che le risorse del Fondo di rotazione sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato quando non risultino già impegnate dalle Regioni e ha ricordato come, in altre occasioni (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), con specifico riferimento alle regioni ad autonomia speciale, essa stessa abbia riconosciuto che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale. Ciò quindi rende inapplicabile la clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 1,

comma 992, della l.208/2015. L'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, infatti, fa sì che non si incida su alcuna competenza della Regione.

A suo giudizio è inapplicabile, nel caso di specie, anche il principio di leale collaborazione (così già le sentenze n. 155 del 2016, n. 196 del 2015, n. 273 del 2013 e n. 297 del 2012). In caso di revoca di risorse assegnate alle Regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007). Le disposizioni impugnate rientrano tra le competenze statali in materia di perequazione finanziaria poiché (si veda la sentenza n. 16 del 2010), fondi come quello in esame sono istituiti dallo Stato a tutela di peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale. Essi possono essere oggetto di una nuova programmazione alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale.

Sono state dichiarate infondate dalla Corte anche le questioni promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia riguardo all'art. 1, commi 109 e 110, della l.208/2015, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'autonomia finanziaria e amministrativa regionale nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Il comma 109 disciplina la ricognizione, ad opera delle amministrazioni titolari di interventi PAC, delle risorse non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati. La disposizione richiede alle amministrazioni predette di inviare al sistema di monitoraggio i «dati relativi alle risorse impegnate e pagate per ciascuna linea d'intervento». Il comma 110 affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione e la loro nuova destinazione.

La questione posta, quindi, verte sull'estensione delle risorse da ritenere impegnate. Il comma 109 sembra definire una nozione d'impegno riconducibile alla "prenotazione d'impegno" (o "pre-impegno"), ben espressa dai principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dalla disciplina di contabilità pubblica. Per la Corte, dunque, non saranno disponibili, ai fini della nuova destinazione prevista dal comma 110, le risorse vincolate al completamento dell'intervento come scandito dal crono programma. Nei limiti indicati l'intervento statale, dunque, non risulta irragionevole né lesivo dei principi di affidamento e di certezza del diritto. Tenuto presente che si tratta di fondi su cui lo Stato può legittimamente agire, in conclusione, l'assenza d'impegni giuridicamente vincolanti sulle risorse in questione rende legittima la sottrazione delle stesse alle Regioni e la loro destinazione a finalità d'interesse generale.

La Corte conclude affermando che le disposizioni impugnate non contrastano con l'autonomia amministrativa regionale poiché «la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, se non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (sentenze 138/1999 e 437/2001). La ricorrente non ha però fornito, come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 29 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 del 2014, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007, n. 437 del 2001), la sufficiente dimostrazione del pregiudizio arrecato alle funzioni regionali.