

Sentenza: 20 settembre 2021, n. 187

Materia: perequazione delle risorse finanziarie

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione siciliana

Parametri invocati: articoli 3, 5, 41, 53, 118, 119 e 120 della Costituzione, articoli 14, 15, 17, 20, 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Oggetto: articolo 1, commi 309, lettera a), 316, lettera a), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022)

Esito: infondatezza della questione articolo 1, comma 309, lettera a); inammissibilità della questione articolo 1, comma 316, lettera a); inammissibilità della questione articolo 1, commi da 634 a 658, da 661 a 676; cessata materia del contendere articolo 1, comma 875.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La prima disposizione impugnata è l'articolo 1, comma 309, lettera a), della legge n. 160 del 2019. Questa prevede che l'Agenzia per la coesione territoriale sia tenuta a procedere, per ciascuna amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse a valere sul «Fondo per lo sviluppo e coesione» (FSC), ad una riclassificazione degli strumenti programmatici relativi alle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, *sentite* le amministrazioni interessate. Il suddetto comma è innovativo dell'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, che in ragione delle modifiche apportate dalla legge di conversione, prevedeva un'*intesa* tra Agenzia e amministrazioni per le suddette attività di riordino. Secondo la ricorrente si sarebbe quindi in presenza di un "declassamento", che sottrarrebbe potestà decisionale alle amministrazioni titolari di risorse a valere sul FSC, comportando una violazione di alcune disposizioni dello statuto siciliano, che prevedono la competenza della Regione in materia e degli articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). L'attività di riclassificazione dei documenti programmatici che è inerente all'FSC, intersecherebbe diversi ambiti materiali di competenza regionale, per cui il mero parere previsto sostanzialmente disattenderebbe il principio di leale collaborazione. La Corte costituzionale respinge le censure avanzate e ricostruisce il quadro normativo del FSC, la cui disciplina istitutiva si rinviene nel decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Con la normativa de quo legislatore statale si è proposto, *«in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione»*, di *«promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona»* (art. 1).

La disciplina persegue unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, è da considerarsi quindi strumento proprio *«[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»*, come recita la norma costituzionale citata. Richiamata la propria giurisprudenza (ultima, di molte pronunce in tal senso, la sentenza n. 189 del 2015) che ha indicato quali siano le condizioni che devono essere presenti, al fine dirimente per valutare se un intervento legislativo statale sia o meno invasivo delle prerogative di una regione. Le suddette condizioni si sostanziano, in primis, in interventi *«aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.)»* poi gli interventi in questione *«devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a “scopi diversi” dal normale esercizio delle funzioni»* e le risorse aggiuntive da erogarsi devono essere indirizzate *«non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali»*

Il FSC ha tutte le caratteristiche necessarie enucleate dalla giurisprudenza costituzionale: carattere aggiuntivo delle risorse finanziarie per interventi mirati dello Stato, ripartizione delle risorse in modo diverso tra le aree del Paese, al fine di consentire specifici interventi nelle regioni del sud. La Corte precisa che la cornice di riferimento costituzionale è costituita dall'articolo 119, quinto comma della Costituzione, che assegna allo Stato il compito di soddisfare le necessità di riequilibrio economico e sociale, e dall'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, che riserva specificatamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, l'obiettivo di disciplinare le forme di finanziamento in materia di perequazione finanziaria (sentenze n.143 del 2017 e n. 16 del 2010). I tanti e numerosi documenti programmatori collegati ai tre cicli 2000/2006, 2007/2013, 2014/2020, necessitano di distinte modalità attuative, di monitoraggio e di governance, per cui il legislatore nazionale ha previsto la sostituzione di tali strumenti di programmazione con un unico *«Piano sviluppo e coesione»* per *«ciascuna»* amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana, garantendosi *«modalità unitarie di gestione e monitoraggio»*.

Il compito di operare la riclassificazione prevista all'articolo 44, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, è stato affidato all'Agenzia per la coesione territoriale, istituita dall'articolo 10 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125, appunto con l'obiettivo di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento e sorveglianza nell'ambito delle politiche di coesione.

Lo statuto dell'Agenzia, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2014 (Approvazione dello Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale), oltre a stabilire che del Comitato direttivo facciano parte due dirigenti dei principali settori di attività dell'Agenzia, precisa che i due rappresentanti delle amministrazioni territoriali sono designati dalla Conferenza unificata, uno in rappresentanza delle Regioni e l'altro degli enti locali. Il quadro normativo ricostruito dalla Corte, consente di affermare che affidando all'Agenzia per la coesione territoriale l'attività di riclassificazione degli strumenti di programmazione del FSC, il legislatore statale, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, ha esercitato una propria competenza esclusiva, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. La Corte giudica infondate le censure avanzate. Non può ravvisarsi nessuna violazione del principio di leale collaborazione, come prospettato dalla ricorrente, in quanto la previsione di meccanismi collaborativi con le regioni, qualora si sia nell'ambito di esercizio della potestà legislativa statale, non è costituzionalmente imposta (sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018), e che, *«in relazione ad un intervento statale “speciale” ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione [...] spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti*

nello stanziare i relativi fondi» (sentenza n. 189 del 2015). Nel caso sottoposto all'esame della Corte, le forme di coinvolgimento non si limitano alla sola fase di riclassificazione assegnata all'Agenzia per il coordinamento centrale, peraltro restano titolari le amministrazioni per i piani operativi, bensì si ritrovano in tutte le fasi procedurali, dalla fissazione degli obiettivi strategici, ai piani di operativi, accordi istituzionali, comitati di sorveglianza per arrivare appunto al Piano di sviluppo e coesione, perciò il termine *sentite* non impedisce che le amministrazioni interessate siano ampiamente coinvolte nelle varie attività di programmazione, gestione e attuazione delle diverse azioni finanziate con il FSC.

La seconda disposizione impugnata, sempre per violazione del principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5, 118, 119, 120 della Costituzione, è l'articolo 1, comma 316, lettera a), della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui modifica l'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123. La disposizione dispone che il *«soggetto per l'amministrazione dell'area ZES» (Zona economica speciale) «è identificato in un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo, nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che lo presiede».* La previgente disciplina stabiliva che a presiedere il Comitato di indirizzo fosse il Presidente dell'Autorità di sistema portuale (AdSP), nominato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti *«d'intesa con il Presidente o i Presidenti della Regione interessata».*

Secondo parte ricorrente, l'originaria procedura garantiva la partecipazione regionale alla decisione, necessaria in ragione dell'importanza strategica delle Zone economiche speciali (ZES) e delle loro rilevanti funzioni, nonché per la molteplicità delle competenze regionali coinvolte dalla loro istituzione e operatività, per cui si evidenzia la necessità che la *«direzione al vertice [...] sia il frutto di una codeterminazione con la Regione richiedente l'istituzione della singola Zona».*

La Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto nelle more della discussione del ricorso, il legislatore ha modificato in senso soddisfacente per la Regione siciliana la disciplina relativa alla composizione del Comitato di indirizzo e, in particolare, alle modalità di nomina del commissario straordinario del Governo.

L'articolo 57, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), ha soppresso, le censurate modalità di riferimento alla procedura prevista all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988.

Inoltre, l'articolo 57, comma 1, lettera a), numero 2), ha inserito, dopo il citato comma 6 dell'articolo 4 del d.l. n. 91 del 2017 – un comma 6-bis, ai cui sensi alla nomina del commissario si procede *«con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, d'intesa con il Presidente della Regione interessata»*, provvedendo altresì a dettare una nuova procedura dettagliata qualora non si pervenga all'intesa, e la disposizione impugnata relativa alla nomina di commissari straordinari non ha trovato applicazione nelle ZES siciliane.

Altre disposizioni impuginate dalla Regione Sicilia sono relative all'articolo 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019. In forza di tali disposizioni, sono istituite e disciplinate, da una parte, l'imposta sul consumo dei «manufatti con singolo impiego» aventi funzione di contenimento, protezione o consegna di merci e prodotti alimentari e, dall'altra, l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche «edulcorate».

Secondo parte ricorrente le disposizioni soprarichiamate violerebbero gli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione ed articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana e correlate norme di attuazione, con riferimento al contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione», *in quanto il legislatore statale avrebbe in particolare ecceduto il limite della ragionevolezza e violato i principi di capacità contributiva, di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica.* L'opzione legislativa relativa ai tributi comporterebbe una notevole riduzione del fatturato delle aziende

interessate, a tal punto di indurle a cessare o delocalizzare la propria attività, per cui secondo la Corte la censura sostanzialmente s'incentrerebbe su una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, a causa di minor gettito fiscale da incamerarsi.

La Corte giudica inammissibili le doglianze avanzate, secondo i principi consolidati di costante giurisprudenza (sentenze n. 56 del 2020, n. 194 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 145 del 2016), anche se il caso di specie sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) in materia di sistema tributario.

In primis le disposizioni costituzionali che si afferma essere violate (articoli 3, 41, 53) non sono relative al riparto delle competenze legislative, senza individuazione dell'ambito di competenza regionale, sia essa legislativa, amministrativa o finanziaria, di cui si lamenta la lesione, inoltre poi non è data adeguata motivazione circa il titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale, perché si possa argomentare sulla sussistenza del cosiddetto vizio di ridondanza *rispetto a sfere di competenza costituzionalmente attribuite alla Regione*, essendo quest'ultima limitata ad asserirne la violazione, senza fornire un quadro normativo di riferimento.

Quanto all'impugnazione dell'articolo 1, comma 875, della legge n. 160 del 2019, che stanziava un contributo a favore dei liberi consorzi e delle Città metropolitane della Regione Siciliana, la stessa Regione segnala nel corso del giudizio instaurato come tale disposizione sia stata oggetto di modifiche che hanno elevato l'ammontare del suddetto contributo per cui non vi è più interesse al proseguimento del giudizio, per cui la Corte dichiara cessata la materia del contendere per la questione in esame.