

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 23 febbraio 2016, n. 153

**Cont. n. 163/16/LN. Corte Costituzionale. Regione Puglia c/ Presidenza Consiglio dei Ministri. Impugnativa dell'art. 1, commi 108 e 110, della legge n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016) Conferimento dell'incarico difensivo: Prof. Avv. Marcello Cecchetti, legale esterno.**

Il Presidente della G.R.; sulla base dell'istruttoria espletata dal Responsabile del procedimento e confermata dall'Avvocato Coordinatore, riferisce quanto segue:

La legge n. 208 del 28/12/2015 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30/12/2015, si pone in contrasto con le norme della Costituzione che garantiscono le sfere di attribuzione delle Regioni.

Oltre ai commi 239 e 240, lett. c), dell'art. 1, oggetto di separata impugnativa, si ritengono illegittime le seguenti disposizioni, analogamente alle precedenti contenute nella l. 190/2014 (legge di stabilità 2015) già impugnate innanzi alla Corte Costituzionale (D.G.R. di conferimento incarico al Prof. Avv. Marcello Cecchetti, n. 221/2015).

**1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, l. n. 208 del 2015, per violazione degli articoli 3, primo comma, 11, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 della Costituzione.**

L'art. 1, comma 108, ultimo periodo, l. n. 208 del 2015, disciplina le modalità di copertura della spesa relativa a un credito di imposta in favore delle imprese che «effettuano l'acquisizione di beni strumentali nuovi» (comma 98), e dispone agli ultimi due periodi che «Nelle more della conclusione della procedura finalizzata all'individuazione delle risorse, alla regolazione contabile delle compensazioni esercitate ai sensi del presente comma si provvede mediante anticipazioni a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. Le risorse così anticipate vengono reintegrate al Fondo, per la parte relativa all'Unione europea, a valere sui successivi accrediti delle corrispondenti risorse dell'Unione europea in favore dei citati programmi operativi e, per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa».

La previsione dell'ultimo periodo del comma 108 è incostituzionale per violazione del principio del legittimo affidamento. Invero, la citata disposizione normativa prevedendo lo storno degli accrediti che seguono la rendicontazione delle spese già sostenute dalle Regioni titolari dei Programmi operativi indicati dal medesimo comma 108 -e ciò sia con riferimento alle somme che dovranno essere erogate dall'Unione europea a beneficio dello Stato e destinate alle predette Regioni, sia con riferimento alla quota di cofinanziamento statale dei medesimi Programmi-, incide, con effetti sostanzialmente retroattivi, su un quadro giuridico consolidato che regola rapporti già in essere, e sul quale le amministrazioni regionali avevano legittimamente fatto affidamento. Di conseguenza, la norma contrasta con l'art. 3, comma 1, Cost., e determina, altresì, la violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. per le motivazioni meglio specificate nel parere legale allegato privacy alla presente deliberazione.

Le violazioni influisce, inoltre, negativamente sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione di cui all'art. 119 Cost., poiché — a seguito dell'entrata in vigore del comma 108, e del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato ai programmi in questione — l'Amministrazione regionale è vincolata a procedere a una significativa modifica del proprio bilancio, sia con riferimento alle entrate che con riferimento alle spese. D'altra parte, in conseguenza della necessità di riprogrammare la propria spesa in relazione alle attività e agli interventi ricompresi nei citati programmi, la Regione vede compressa anche la propria autonomia amministrativa, tutelata dall'art. 118, primo comma, Cost., che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti materiali affidati alla sua potestà legislativa concorrente e residuale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

**2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, l. n. 208 del 2015, per violazione degli**

**articoli 3, primo e secondo comma, 97, secondo comma, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.**

Il quadro normativo sopra esposto, con la sua sostanziale retroattività, costringe la Regione ad anticipare nel proprio bilancio ingenti somme per la realizzazione di interventi ricadenti nell'ambito del POR Puglia 2014-2020 senza poter fare affidamento sui legittimi rimborsi che dovrebbero pervenire dallo Stato e dall'Unione europea. In assenza di tali rimborsi, peraltro, le somme necessarie a far fronte alle spese per progetti comunitari, indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi previsti a livello europeo, dovranno essere reperite in sacrificio di altre destinazioni, ove presenti, con conseguente forte riduzione della possibilità, per l'autonomia regionale, di stabilire la finalizzazione delle proprie spese, se non addirittura con l'effetto di produrre insanabili criticità finanziarie, con conseguente violazione sia dell'art. 119, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'autonomia finanziaria di spesa, sia del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative sancito dall'art. 119, quarto comma, Cost.

La forte riduzione delle risorse del bilancio regionale a disposizione dell'esercizio delle funzioni amministrative che la legge assegna alla Regione, determina, infine, anche la violazione dell'art. 3, primo e secondo comma, e dell'art. 97, primo e secondo comma, Cost.

**3. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, l. n. 208 del 2015, per violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 33 Regolamento CE 1083/2006, nonché degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 della Costituzione.**

Il comma 110 dell'art. 1, l. n. 208 del 2015, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 31 marzo 2016 di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dovrà essere determinato l'ammontare delle risorse disponibili in esito alla procedura di ricognizione relativa alle somme del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie dell'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), che non siano state ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti (cfr. comma 109). Con il medesimo d.P.C.M. dovrà essere altresì disposto l'utilizzo di tali risorse per finanziare gli incentivi alle assunzioni di cui ai successivi commi 178 e 178 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

Il citato comma 110, proprio nella parte in cui prevede che il d.P.C.M., ivi menzionato, "disponga" l'utilizzo delle risorse già destinate al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti per finalità diverse da quelle che caratterizzano il menzionato PAC, frutto dell'accordo tra Governo italiano e Commissione europea ai sensi e per gli effetti dell'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, determina una evidente violazione di quest'ultima norma. Invero, l'art. 33 cit. consente la revisione dei Programmi Operativi solo alle condizioni individuate di «concerto» tra Stato membro e Commissione, così conferendo carattere giuridicamente vincolante — anche per l'ordinamento italiano — alla destinazione delle risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale alle linee di intervento del Piano di Azione Coesione. Pertanto, qualunque atto che disponga in contrario, imprimendo un'altra destinazione a tali risorse, come nel caso del comma 110, viola la citata intesa del 7 novembre 2011 e, per l'effetto, l'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, nonché gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., che ne impongono il rispetto. Anche in tal caso, le violazioni appena evidenziate, incidono negativamente sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione di cui all'art. 119 Cost. per le stesse motivazioni di cui al punto 1 della presente proposta di delibera.

All'esito delle considerazioni innanzi esposte ed in ragione dell'interesse che riveste la questione, si ritiene di proporre delibera di autorizzazione alla Regione Puglia di promuovere impugnazione in via principale, dinanzi alla Corte Costituzionale, avverso l'art. 1 commi 108 e 110, della L. n. 208/2015 e di affidare il relativo incarico al Prof. Avv. Marcello Cecchetti che ha già difeso la Regione Puglia in altri procedimenti di illegittimità costituzionale (legge di stabilità 2015) e conflitto di attribuzione.

All'uopo interessato il Prof. Cecchetti ha provveduto a far tenere parere legale, allegato privacy, nonché curriculum vitae, la dichiarazione di insussistenza di motivi di incompatibilità e gli estremi della polizza professionale.

(Valore della controversia: Indeterminabile -Particolare interesse; Settore di Spesa: Attuazione del programma).

#### **COPERTURA FINANZIARIA ai sensi della L.R. 28,01 e s.m.e i.**

La spesa complessiva derivante dal presente provvedimento è pari a € 7.612,80 comprensiva di IVA, CAP e spese, sarà finanziata, con le disponibilità del capitolo 1312 (U.P.B. 0.4.1.) del bilancio in corso. Le ulteriori spese vive ragionevolmente sostenute per lo svolgimento dell'attività (ad esempio: bolli, notifiche, registrazioni, ulteriore contributo unificato, spese postali, copie di atti, trasferte) saranno rimborsate, a seguito di formale richiesta e solo se adeguatamente documentate.

L'acconto del 30% da corrispondere al professionista, a valere sulla spesa complessiva sopra indicata, è pari ad € 2.283,84, IVA e CAP inclusi.

All'impegno della complessiva spesa ed alla liquidazione e pagamento dell'acconto si provvederà con determinazione dirigenziale da assumersi entro il corrente esercizio finanziario, con imputazione al cap.1312.

Trattasi di spesa per la quale non sussiste l'obbligo della tracciabilità ai sensi della L. 136/2010 e s.m.i. (cfr. nota Avvocatura regionale prot. 11/L/6325 del 25.03.2011).

Il Presidente relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, vista la D.G.R. n. 770/2002, propone l'adozione del conseguente atto finale, rientrante nella competenza della Giunta ai sensi della L.R. 7/97, art. 4, comma 4, lettera K e della delibera di G.R. n. 3261 del 28/7/98.

#### **LA GIUNTA**

- Udita la relazione e la conseguente proposta del Presidente;
- Viste le sottoscrizioni posta in calce al presente provvedimento dal Responsabile del procedimento e dall'Avvocato Coordinatore; - A voti unanimi espressi nei modi di legge

#### **DELIBERA**

1. di impugnare in via principale dinanzi alla Corte Costituzionale la legge n. 208 del 2015, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2015, nelle parti indicate nella relazione del Presidente e di conferire il mandato difensivo al Prof. Avv. Marcello Cecchetti, legale esterno;
2. di fare obbligo all'Avvocatura Regionale di adottare, entro il corrente esercizio finanziario, l'atto di impegno della spesa autorizzata dal presente provvedimento e la liquidazione dell'acconto, come indicato nella sezione "Copertura Finanziaria";
3. di disporre la pubblicazione del presente atto sul B.U.R.P.

Il segretario della Giunta  
dott. Bernardo Notarangelo

Il Presidente della Giunta  
dott. Michele Emiliano

*Prof. Avv. Marcello Cecchetti*

*Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Sassari*

**STUDIO PRELIMINARE SUI POSSIBILI PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI INTERESSE DELL'ART. 1, COMMI 108 E 110, DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 208 [DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE DI STABILITÀ 2016)].**

**TERMINE PER LA PROPOSIZIONE DEL RICORSO: 29 FEBBRAIO 2016**

**\*\*\* \*\***

**1. – ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMA 108, ULTIMO PERIODO, DELLA LEGGE N. 208 DEL 2015, PER VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 3, PRIMO COMMA, 11, 117, PRIMO COMMA, COST., E DEL PRINCIPIO DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO, DALLA QUALE DISCENDE ALTRESÌ LA COMPRESIONE DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLA REGIONE RICONOSCIUTA DALL'ART. 119, PRIMO COMMA, COST., NONCHÉ DELL'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE GARANTITA DALL'ART. 118, PRIMO COMMA, COST., IN MATERIE DI COMPETENZA LEGISLATIVA CONCORRENTE E RESIDUALE REGIONALE EX ART. 117, TERZO E QUARTO COMMA, COST.**

**1.1. –** L'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nei commi da 98 a 107, istituisce e disciplina un credito di imposta in favore delle imprese che «effettuano l'acquisizione di beni strumentali nuovi» (comma 98). Il successivo comma 108 disciplina invece le modalità di copertura della relativa spesa. Tale disposizione, al riguardo, stima gli oneri derivanti dai commi da 98 a 107 «in 617 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017, 2018 e 2019», e prevede che ai medesimi si faccia fronte «per 250 milioni di euro annui, relativamente alle agevolazioni concesse alle piccole e medie imprese, a valere sulle risorse europee e di cofinanziamento nazionale previste nel programma operativo nazionale "Imprese e Competitività 2014/2020" e nei programmi operativi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014/2020 delle regioni in cui si applica l'incentivo». La medesima disposizione prevede inoltre, conseguentemente, che «le amministrazioni titolari dei predetti programmi comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della

FIRENZE – 50125 Via Santo Spirito, 29

ROMA – 00187 Piazza Barberini, 12

Ph. 055-214529 – Mob. 335-8160806 – Fax. 055-280766

Pec: [marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifiirenze.it](mailto:marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifiirenze.it)

P. IVA: 04621680489

*Ragioneria generale dello Stato gli importi, europei e nazionali, riconosciuti a titolo di credito d'imposta dall'Unione europea, da versare all'entrata del bilancio dello Stato».* Infine, il comma 108 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, negli ultimi due periodi, dispone quanto segue: *«Nelle more della conclusione della procedura finalizzata all'individuazione delle risorse, alla regolazione contabile delle compensazioni esercitate ai sensi del presente comma si provvede mediante anticipazioni a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. Le risorse così anticipate vengono reintegrate al Fondo, per la parte relativa all'Unione europea, a valere sui successivi accrediti delle corrispondenti risorse dell'Unione europea in favore dei citati programmi operativi e, per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa».*

Tale ultima previsione è incostituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., nonché per violazione del principio del legittimo affidamento. Ciò per le seguenti ragioni.

**1.2.** – La disposizione sopra citata prevede due differenti meccanismi di finanziamento degli oneri derivanti dai commi da 98 a 107 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015. Il primo di tali meccanismi è imperniato sulla destinazione a tal fine delle *«risorse europee e di cofinanziamento nazionale previste nel programma operativo nazionale "Imprese e Competitività 2014/2020" e nei programmi operativi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014/2020 delle regioni in cui si applica l'incentivo»*; in particolare, le risorse da reperire ad opera delle amministrazioni titolari dei predetti programmi dovranno consistere negli *«importi, europei e nazionali, riconosciuti a titolo di credito d'imposta dall'Unione europea, da versare all'entrata del bilancio dello Stato»*. Il secondo meccanismo, invece, da utilizzare nelle more dell'individuazione delle risorse secondo le modalità stabilite dal primo, prevede anticipazioni a gravare sul fondo di rotazione per le politiche comunitarie di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, con il successivo reintegro delle stesse, a garantire il carattere rotativo del fondo, *«a valere sui successivi accrediti delle corrispondenti risorse dell'Unione europea in favore dei citati programmi operativi e, per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa»*.

Tale ultima disposizione, dunque, prevede lo storno, al fine sopra indicato, degli accrediti che seguono la rendicontazione delle spese già sostenute dalle Regioni titolari dei Programmi sopra menzionati. E ciò sia con riferimento alle somme che dovranno essere erogate dall'Unione europea a beneficio dello Stato e destinate alle predette Regioni, sia con riferimento alla quota di cofinanziamento statale dei medesimi Programmi.

Pare opportuno precisare, al riguardo, che i rimborsi comunitari e statali inerenti i Programmi di spesa avvengono successivamente alla effettuazione della spesa da parte della Regione, in base a singoli progetti che prevedono la realizzazione di specifici interventi da parte di quest'ultima a fronte del diritto della medesima, a seguito della rendicontazione delle spese effettuate, a percepire il rimborso sia a valere sui fondi trasferiti, con tale specifica finalità, dall'UE allo Stato, sia su quelli appositamente predisposti da quest'ultimo a titolo di cofinanziamento dei Programmi europei.

Da quanto appena esposto si evince con chiarezza che la disposizione che qui si contesta incide profondamente, con effetti sostanzialmente retroattivi, su un quadro giuridico consolidato che regola rapporti già in essere, e sul quale **le amministrazioni regionali avevano legittimamente fatto affidamento**. Proprio questo è il profilo più significativo della norma in esame, poiché, come è noto, la Corte costituzionale ha più volte affermato «*che in materia non penale la legittimità di leggi retroattive è condizionata dal rispetto di altri principi costituzionali e, in particolare, di quello della tutela del ragionevole, e quindi legittimo, affidamento (ex plurimis, sentenze n. 446 del 2002 e n. 234 del 2007)*» (sent. n. 364 del 2007).

La lesione del principio del legittimo affidamento si verifica, in particolare, in danno dell'Amministrazione regionale con riferimento alla concessione già statuita delle risorse finanziarie comunitarie e statali di cui al Programma Operativo Puglia 2014-2020 approvato con Decisione della Commissione Europea (Decisione C (2015) 5854 del 13 agosto 2015). La gravità e definitività del pregiudizio, e la corrispondente lesione del legittimo affidamento, basterebbero da sole per evidenziare la irragionevolezza della previsione qui contestata e dunque la conseguente violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. A ciò si aggiunga che a fondare la lesione del principio del legittimo affidamento è l'alto grado di meritevolezza del medesimo e l'insussistenza di cause che ne escludano la legittimità, posto che esso dipendeva da precedenti atti normativi dei pubblici poteri, interni ed europei, pienamente validi ed efficaci.

Lo storno delle risorse destinate ai rimborsi di spese attuative di interventi ricadenti nell'ambito di Programmi Operativi approvati in favore delle finalità di cui all'art. 1, commi da 98 a 107, determina inoltre la violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., poiché, come è risaputo, il principio del legittimo affidamento è da molto tempo riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE quale principio di fondamentale importanza del diritto dell'Unione europea: la sua violazione, dunque, ridonda nella lesione dei parametri costituzionali sopra richiamati. Del resto, vertendosi nell'ambito di una materia certamente coinvolta dal processo di integrazione europea, non può non



prenderli in considerazione lo statuto giuridico che la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE ha, nel corso degli anni, delineato ai fini dello scrutinio di legittimità degli interventi caratterizzati da profili di retroattività.

Al riguardo, giova il rilievo secondo il quale la disposizione qui in discussione non rispetta alcuna delle due condizioni che, secondo la Corte di Giustizia, devono ricorrere affinché possano porsi norme con caratteri di retroattività, ossia: *a*) la “necessarietà” di tali caratteri ai fini del perseguimento dell’interesse pubblico in questione (ad es. sentt. 30.9.1982 in C-108/81, 19.5.1982 in C-84/81); *b*) il rispetto dell’affidamento degli interessati (sent. 14.7.1983 in C-224/82) ove sia meritevole di tutela (sent. *Fedesa* in C-331/88), lesi dalla “imprevedibilità” della modifica normativa (sent. *Gerkesen* in C-459/02). Quanto al requisito sub *a*), è agevole notare come la configurazione della misura in esame come retroattiva *non sia affatto l’unico modo possibile per raggiungere il fine che la norma impugnata si propone*, dal momento che sarebbe stato senz’altro possibile reperire altre forme di finanziamento delle misure incentivanti *de quibus*. Quanto al requisito sub *b*), è sufficiente, in questa sede, riferirsi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE più sopra richiamata. In essa, ad esempio, si evidenzia con assoluta chiarezza la possibilità di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento «*nei confronti di una regolamentazione*» nel caso in cui «*si pubblici poteri hanno essi stessi precedentemente determinato una situazione tale da ingenerare un legittimo affidamento*» (si veda, in tal senso, la sent. *Gerkesen* in C-459/02, che richiama anche la sentenza 15 gennaio 2002, in C-179/00, *Weidacher*, Racc. pag. I-501, punto 31). O ancora, rileva sul punto quanto evidenziato dalla sent. 14.7.1983 in C-224/82, secondo la quale deve essere tutelato l’affidamento dei soggetti che «*non potevano ragionevolmente presumere*» un cambio di regolamentazione. Ebbene, non vi è chi non veda come ambedue i caratteri ricorrano nel presente caso, posto che – ovviamente – l’affidamento è stato.

In base alle precedenti considerazioni, devono dunque ritenersi violati i seguenti parametri costituzionali:

- i*) l’art. 3, primo comma, Cost., e il connesso principio di ragionevolezza, cui la giurisprudenza costituzionale consolidata riferisce il principio della tutela del legittimo affidamento (tra le altre, ad es., cfr. le sentt. nn. 416 del 1999, 446 del 2002, 234, 314 e 346 del 2007);
- ii*) gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., poiché, come si è già documentato, i principi di certezza giuridica e del legittimo affidamento sono sanciti in modo chiaro e rigoroso da una cospicua giurisprudenza della Corte di Giustizia UE; dal che consegue che una norma che viola il principio del legittimo affidamento – tanto più in un ambito *certamente*

*ricompreso* nelle materie su cui esiste una competenza europea – viola anche le norme costituzionali che fondano il rispetto, da parte della legislazione dello Stato, del diritto dell'UE: in sintesi, il principio della tutela del legittimo affidamento assume, nella presente questione di legittimità costituzionale, la veste di norma interposta, in relazione agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., rispetto al comma 108 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

**1.3.** – Le violazioni appena evidenziate, peraltro, ridondano palesemente, in modo evidentemente negativo, sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione di cui all'art. 119 Cost., poiché – a seguito dell'entrata in vigore della disposizione che qui si contesta, e del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato ai programmi in questione – quest'ultima si trova vincolata a procedere a una significativa modifica del proprio bilancio, sia con riferimento alle entrate che con riferimento alle spese. D'altra parte, in conseguenza della necessità di riprogrammare la propria spesa in relazione alle attività e agli interventi ricompresi nei citati programmi, la Regione vede compressa anche la propria autonomia amministrativa, tutelata dall'art. 118, primo comma, Cost., che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti materiali affidati alla sua potestà legislativa concorrente e residuale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

\*\*\* \*\*

**2. – ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMA 108, ULTIMO PERIODO, DELLA LEGGE N. 208 DEL 2015, PER VIOLAZIONE DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLA REGIONE RICONOSCIUTA DALL'ART. 119, PRIMO E QUARTO COMMA, COST. VIOLAZIONE DELL'ART. 3, PRIMO E SECONDO COMMA, E DELL'ART. 97, SECONDO COMMA, COST.**

**2.1.** – Il quadro normativo sopra esposto, con la sua sostanziale retroattività, determina anche la violazione diretta dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119, primo comma, Cost., nonché del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative sancito dall'art. 119, quarto comma, Cost.

La Regione, infatti, sulla base della previsione normativa che qui si contesta, si troverà costretta ad anticipare nel proprio bilancio ingenti somme per la realizzazione di interventi ricadenti nell'ambito del POR Puglia 2014-2020 senza poter fare affidamento sul legittimo rimborso



che dovrebbe pervenire dallo Stato e dall'Unione europea. In assenza di tali rimborsi, dunque, la Regione si troverà a carico del proprio bilancio spese regolarmente rendicontate dai beneficiari cui dovrà necessariamente far fronte con risorse del bilancio autonomo, se disponibili, altrimenti andando incontro a una situazione di criticità finanziaria in alcun modo risanabile.

Il ricorso al bilancio autonomo tra l'altro, in un contesto di significativa contrazione delle risorse a disposizione (si vedano gli ulteriori ingenti tagli ai bilanci regionali previsti dalla legge di stabilità 2016 come contributo all'equilibrio della finanza pubblica), rischia di compromettere la capacità della Regione di garantire i livelli minimi di servizi essenziali a cittadini e famiglie disagiate previsti dalla Costituzione. A ciò si aggiunga la considerazione secondo cui una insufficiente capacità di ricorrere al bilancio autonomo per sopperire ai mancati rimborsi comunitari e nazionali provocherebbe rallentamenti nella capacità di spesa della Regione, con conseguente elevato rischio di non riuscire a conseguire gli obiettivi annuali di spesa previsti dal Programma, e di essere sottoposti a perdita delle risorse programmate, come stabilito dall'art. 136 del Regolamento UE 1303/2013.

Ciò conduce a ritenere direttamente violato dal comma 108, ultimo periodo, che qui si contesta anche l'art. 119, primo comma, Cost., e il principio di autonomia finanziaria, *sub specie* della spesa, poiché per effetto delle disposizioni che qui si contestano la Regione non potrà autonomamente determinarsi per le proprie future spese in ragione di un importo corrispettivo, dovendo far fronte alle spese per interventi rientranti nell'ambito del Programma Operativo 2014-2020.

A ciò si aggiunga, infine, che la disposizione di cui al comma 108 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 presenta profili di ulteriore lesività dei parametri sopra evocati nella parte in cui specificamente prevede che *«le risorse così anticipate vengono reintegrate al Fondo (...) per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa»*. risulta Ove, infatti, nell'ambito della quota di cofinanziamento nazionale si ritenesse di dover includere, oltre la quota statale, anche la quota regionale, la "anticipazione" a carico della Regione risulterebbe ancora più ingente nel suo ammontare richiedendo ulteriore apporto di risorse a valere sul bilancio autonomo.

In altre parole, anche se l'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015 non impone vincoli formali all'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale, è chiaro che la condiziona in modo estremamente vistoso da un punto di vista sostanziale. Le somme necessarie a far fronte alle spese per progetti comunitari, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi

previsti a livello europeo, dovranno essere reperite in sacrificio di altre destinazioni, ove presenti, con conseguente forte riduzione della possibilità, per l'autonomia regionale, di stabilire la finalizzazione delle proprie spese, se non addirittura produrre insanabili criticità finanziarie, con conseguente violazione, altresì, del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative sancito dall'art. 119, quarto comma, Cost.

La evidenziata forte riduzione delle risorse del bilancio regionale a disposizione dell'esercizio delle funzioni amministrative che la legge assegna alla Regione, determina, infine, anche la violazione dell'art. 3, primo e secondo comma, e dell'art. 97, primo comma, Cost.

Come di recente ha chiarito la giurisprudenza costituzionale, infatti, simili riduzioni determinano la lesione del principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate, il cui rispetto è essenziale per garantire il buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., nonché del principio di ragionevolezza discendente dall'art. 3, primo comma, Cost., in ragione dell'entità della riduzione in assenza di misure riorganizzative o riallocative di funzioni, con l'effetto altresì di pregiudicare la corretta fruizione dei diritti sociali a causa del mancato finanziamento dei servizi, in palese violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost. (sent. n. 10 del 2016).

\*\*\* \*\*

**3. – ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, COMMA 110, DELLA LEGGE N. 208 DEL 2015, PER VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 11 E 117, PRIMO COMMA, COST., IN RIFERIMENTO ALL'ART. 33 DEL REGOLAMENTO CE N. 1083/2006, DALLA QUALE DISCENDE LA COMPRESIONE DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLA REGIONE GARANTITA DALL'ART. 119, PRIMO COMMA, COST., NONCHÉ DELL'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA GARANTITA DALL'ART. 118, PRIMO E SECONDO COMMA, COST., IN MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE E RESIDUALE REGIONALE EX ART. 117, TERZO E QUARTO COMMA, COST.**

**3.1. –** L'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2015 prevede che entro il 31 marzo 2016 si provveda, «con le procedure di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (...) alla ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni

*giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati», disponendo inoltre che a tal fine «le amministrazioni titolari di interventi del PAC, approvati alla data di entrata in vigore della presente legge», inoltrino «al sistema di monitoraggio nazionale, entro il 31 gennaio 2016, i dati relativi alle risorse impegnate e pagate per ciascuna linea di intervento». A seguito di tali adempimenti, in base al successivo comma 110, dovrà essere adottato, entro il 31 marzo 2016, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il quale avrà il compito di determinare «l'ammontare delle risorse disponibili» in esito alla predetta ricognizione, nonché di disporre «l'utilizzo delle stesse per l'estensione dell'esonero contributivo di cui ai commi 178 e 179 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, alle medesime condizioni previste dai predetti commi, eventualmente rimodulando la durata temporale e l'entità dell'esonero e comunque assicurando una maggiorazione della percentuale di decontribuzione e del relativo importo massimo per l'assunzione di donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, in ragione delle risorse che si renderanno disponibili ai sensi del comma 109».*

La previsione della destinazione, per mezzo del menzionato d.P.C.M., delle somme del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie dell'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), che non siano state ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti agli incentivi alle assunzioni di cui ai successivi commi 178 e 178 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, determina una evidente violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., per effetto dell'altrettanto evidente violazione dell'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006.

**3.2.** – Più in particolare, l'illegittimità costituzionale appena rilevata consegue alla 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 Piano di Azione Coesione, nonché dalla conseguente violazione dell'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, che rappresenta la cornice normativa nella quale si colloca tale intesa. La violazione di tali obblighi del diritto dell'Unione europea, evidentemente, non può infatti non determinare anche la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Non è necessario spendere molte parole per illustrare il punto. Basti

osservare, al riguardo, che il PAC, lungi dall'essere un programma operativo di spesa rilevante solo per il diritto interno, si inquadra saldamente nel contesto normativo della programmazione concernente i fondi strutturali europei 2007-2013, ed in specie nel menzionato *Regolamento* CE n. 1083/2006.

Di tale atto normativo rileva, in particolare, l'art. 33, che disciplina la *revisione* dei programmi operativi rinviando ad un «concerto» tra lo Stato membro interessato e la Commissione. In base a tale disposizione è stata stipulata, in data 7 novembre 2011, l'intesa tra Governo italiano e Commissione europea, sottoscritta dal *Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale* Raffaele Fitto per il primo e dal *Commissario europeo per la politica regionale* Johannes Hahn per la seconda, con la quale si è definita una revisione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei 2007-2013, al fine di far fronte al ritardo che gravava sulla utilizzazione dei fondi strutturali europei 2007-2013. In conseguenza di tale revisione, **si è approvato il Piano di Azione Coesione presentato dal Governo italiano per la utilizzazione, in conformità con gli obiettivi sopra richiamati, delle somme risultanti dalla rimodulazione al ribasso del cofinanziamento statale.** Con l'intesa sottoscritta dal *Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale* Raffaele Fitto e dal *Commissario europeo per la politica regionale* Johannes Hahn sopra menzionata, più in particolare, si è stabilita, ai sensi e per gli effetti dell'art. 33 sopra citato, l'invarianza della quota di cofinanziamento europea dei Programmi Operativi nel suo valore assoluto pur a fronte della diminuzione della quota di cofinanziamento nazionale, *in ragione* della destinazione delle risorse così ottenute al Piano di Azione Coesione.

**In estrema sintesi, è dunque possibile evidenziare come il PAC consista in uno spostamento, concordato con la Commissione europea ai sensi dell'art. 33 del citato Regolamento CE n. 1083/2006, di una parte del cofinanziamento nazionale al di fuori dai Programmi europei, in modo da poter attuare i progetti prescindendo dalle relative scadenze temporali, a fronte del mantenimento, in termini assoluti, del livello di cofinanziamento europeo dei medesimi progetti, e dunque di un suo incremento in termini percentuali.**

Illustra chiaramente questo punto il *Compendio sulla programmazione e sull'attuazione* del PAC (pag. 11): «Con l'introduzione del PAC, in accordo con la Commissione (ai sensi dell'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006), i Programmi più in ritardo vengono riprogrammati portando la percentuale di cofinanziamento comunitario ad una percentuale più elevata dell'originario 50% (...); ciò ha consentito di ridurre contestualmente la quota di cofinanziamento nazionale, liberando risorse in favore del Piano di Azione Coesione». Nello stesso senso depone del resto l'accordo stipulato il 3 novembre 2011 tra il

Governo e le Regioni destinatarie del PAC, nel quale è possibile leggere che «le rimodulazioni dei programmi potranno prevedere la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario a condizione che le risultanti risorse nazionali siano vincolate al riutilizzo nel rispetto del principio di territorialità», e che «il Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale assicurerà che queste condizioni siano condivise dal Commissario europeo responsabile della politica regionale Hahn e, conseguentemente, poste a base del Piano d'azione che il Governo e il Commissario sottoscriveranno».

Che il PAC non sia un mero "affare interno" all'ordinamento italiano, ma un elemento essenziale del «concerto» stipulato, ai sensi e per gli effetti della rimodulazione dei Programmi operativi di cui all'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, del resto, è provato inequivocabilmente dal tenore testuale dell'art. 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, ai sensi del quale le risorse derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali 2007/2013 vengono destinate alla realizzazione di interventi «concordati tra le Autorità italiane e la Commissione europea nell'ambito del processo di revisione dei predetti programmi».

Nessun dubbio può esservi, dunque, né sulla circostanza secondo la quale *anche il PAC*, e non solo la rimodulazione dei tassi di cofinanziamento (nazionale ed europeo) dei Programmi Operativi, sia frutto di una intesa tra Governo italiano e Commissione europea, né sulla riconducibilità di tale intesa al «concerto» di cui all'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, che dunque rappresenta, con altrettanta certezza, la "copertura normativa" dell'intesa stipulata in data 7 novembre 2011.

Ma se la revisione dei Programmi Operativi è consentita, ai sensi del citato art. 33 del regolamento europeo, solo alle condizioni individuate di «concerto» tra Stato membro e Commissione, risulta del tutto evidente che tali condizioni assumono carattere giuridicamente vincolante, in particolare (per quel che qui è di più prossimo interesse) per lo Stato membro in questione. Assume dunque carattere giuridicamente vincolante per l'ordinamento italiano la destinazione delle risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale alle linee di intervento del *Piano di Azione Coesione*. Qualunque atto che disponga in contrario, imprimendo un'altra destinazione a tali risorse, violerebbe infatti la citata intesa del 7 novembre 2011 e, per l'effetto, l'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006.

Da tali considerazioni, dunque, risulta chiaramente che il comma 110 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevede che il d.P.C.M. ivi menzionato "disponga" l'utilizzo delle risorse già destinate

al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti a finalità diverse da quelle che caratterizzano il menzionato PAC, frutto dell'accordo tra Governo italiano e Commissione europea ai sensi e per gli effetti dell'art. 33 del *Regolamento* CE n. 1083/2006, contrasta con la norma da ultimo richiamata e, in conseguenza di ciò, viola gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

3.3. - Le violazioni appena evidenziate, peraltro, ridondano palesemente, in modo evidentemente negativo, sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione di cui all'art. 119 Cost., poiché - a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni che qui si contestano, e del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato al PAC - quest'ultima si trova vincolata a procedere ad una significativa modifica del proprio bilancio, sia con riferimento alle entrate che con riferimento alle spese. D'altra parte, in conseguenza della necessità di riprogrammare la propria spesa in relazione alle attività e agli interventi ricompresi nel PAC, la Regione vede compressa anche la propria autonomia amministrativa, tutelata dall'art. 118 Cost., che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti materiali affidati alla sua potestà legislativa concorrente e residuale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

IL PRESENTE ALLEGATO È  
COMPONTO DA N° 11 PAGINE

AVVOCATURA REGIONALE  
L'AVVOCATO COORDINATORE  
ROSSANA LANZA

