

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **196/2015** (ECLI:IT:COST:2015:196)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **AMATO**

Udienza Pubblica del **22/09/2015**; Decisione del **22/09/2015**

Deposito del **09/10/2015**; Pubblicazione in G. U. **14/10/2015**

Norme impugnate: Artt. 18, c. 9°, e 19, c. 3°, lett. a), del decreto legge 24/06/2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 11/08/2014, n. 116.

Massime: **38556 38557**

Atti decisi: **ric. 86/2014**

SENTENZA N. 196

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con

modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 20-23 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 30 ottobre 2014 ed iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 20-23 ottobre 2014 e depositato il 30 ottobre 2014, la Regione Campania ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116.

In particolare, l'art. 18 prevede un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi e stabilisce, al comma 9, che agli oneri che ne derivano si provvede mediante corrispondente «riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020» (d'ora in avanti, FSC).

A sua volta, l'art. 19, comma 3, lettera a), prevede una riduzione della quota nazionale del suddetto Fondo per la copertura di oneri analoghi, derivanti dalla modifica della disciplina ACE (aiuto alla crescita economica), che consiste nel portare in deduzione, ai fini della determinazione del reddito delle società di capitali, un importo corrispondente al rendimento nozionale di nuovo capitale proprio (art. 1 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici»).

2.- Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 119, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.1.- Con riferimento alla violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., la Regione ritiene che dalle disposizioni in esame discenda un'indebita riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, in cui confluiscono le risorse aggiuntive nazionali destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e del 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). Queste norme, assume ripetutamente la Regione, vanno considerate norme interposte nel giudizio di costituzionalità.

Viene richiamato anche l'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), ai sensi del quale «In attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione è determinata, per il periodo di programmazione 2014-2020, in 54.810 milioni di euro. Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale,

secondo la chiave di riparto 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord [...]».

Ad avviso della ricorrente, nelle disposizioni censurate mancherebbe ogni indice che consenta di ritenere che le risorse destinate al finanziamento del credito d'imposta e della modifica della disciplina ACE siano esclusivamente indirizzate a favore delle medesime aree sottoutilizzate e con la medesima chiave percentuale di riparto (80 per cento per le aree del Mezzogiorno e 20 per cento per le aree del Centro-Nord) prevista per il FSC; infatti, la formulazione testuale si riferisce a strutture produttive (art. 18) e società (art. 19), ubicate indifferentemente in tutto il territorio dello Stato.

Pertanto, la riduzione della quota nazionale del Fondo determinerebbe una riduzione del complesso delle risorse già destinate ex lege esclusivamente ad interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, in violazione delle norme sopra indicate.

Il Fondo in questione sarebbe vincolato quanto alla destinazione delle risorse e la rideterminazione delle stesse dovrebbe avvenire in conformità alle previsioni del d.lgs. n. 88 del 2011, ai sensi delle quali essa viene effettuata dalle leggi annuali di stabilità successive a quella che ha preceduto l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione, qualora si renda necessario, soltanto «in relazione alle previsioni macroeconomiche, con particolare riferimento all'andamento del PIL, e di finanza pubblica» e a condizione che la nota di aggiornamento del DEF indichi i nuovi «obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese a minore capacità fiscale [...] valutando l'impatto macroeconomico e gli effetti, in termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate», previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), della legge n. 42 del 2009.

Secondo la Regione, il rispetto del «principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti la perequazione regionale», affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 176 del 2012, imporrebbe, inoltre, al legislatore statale di osservare – come normativa di attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. – la legge n. 42 del 2009. In particolare, l'art. 16, comma 1, lettera d), stabilisce che «l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione».

Viene inoltre evidenziato come il d.lgs. n. 88 del 2011 stabilisca che la politica di riequilibrio economico e sociale sia perseguita prioritariamente con le risorse del FSC e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea «e i relativi cofinanziamenti nazionali» (art. 2, comma 1).

Nella riduzione della quota nazionale del Fondo, lo Stato non potrebbe, ad avviso della ricorrente, invocare legittimamente il titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica, in ragione dell'incidenza sproporzionata degli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 18 del d.l. n. 91 del 2014 in danno dei territori interessati dagli interventi di perequazione e del conseguente effetto sperequativo implicito della riduzione, mancando ogni indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse così finalizzate siano esclusivamente destinate ai medesimi territori e con le medesima misura percentuale di riparto (80 per cento per le aree del Mezzogiorno e 20 per cento per le aree del Centro-Nord).

2.2.– Sarebbe inoltre violato il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., in considerazione della irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle azioni volte a rimuovere ostacoli di ordine economico e sociale che, soprattutto in determinati territori svantaggiati, limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

2.3.- Risulterebbe, infine, violato l'art. 120 Cost. ed il principio di leale collaborazione, in quanto verrebbe vanificata la bilateralità della procedura, prevista da norme interposte, attraverso la statuizione della volontà della sola parte statale, successivamente alla intesa prestata dalla Conferenza unificata.

3.- Con atto depositato il 28 novembre 2014 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

3.1.- Il Presidente del Consiglio eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità del ricorso, poiché la Regione denuncierebbe esclusivamente la riduzione ingiustificata e sproporzionata della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, senza lamentare la violazione delle norme sul riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

3.1.1.- In particolare, la censura relativa alla violazione dell'art. 119 Cost. sarebbe inammissibile per carenza di un interesse concreto e attuale. Secondo la difesa statale, infatti, la Regione non riceverebbe alcuna utilità diretta e immediata dall'eventuale accoglimento del ricorso.

3.1.2.- Del pari inammissibile, per genericità, sarebbe la censura relativa alla violazione dell'art. 120 Cost. Il principio di leale collaborazione non troverebbe applicazione in riferimento al procedimento legislativo e, in ogni caso, l'intesa prestata dalla Regione sulla proposta di Accordo di partenariato non impegnerebbe affatto lo Stato a non ridurre l'importo delle risorse destinate alla realizzazione degli obiettivi fissati.

3.1.3.- Sarebbe infine inammissibile anche la censura relativa alla violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., perché generica e riferita a parametri non attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

3.2.- Nel merito, il ricorso sarebbe infondato perché la Regione non avrebbe fornito alcuna dimostrazione dell'insufficienza dei mezzi finanziari necessari all'esercizio delle funzioni che deriverebbe dalla lamentata riduzione dei trasferimenti statali.

3.3.- In secondo luogo, le norme contestate sarebbero espressione della competenza esclusiva statale in materia di «perequazione delle risorse finanziarie», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), e, con riferimento alle «risorse aggiuntive» destinate alla Regione Campania, dell'art. 119, quinto comma, Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, i richiami della ricorrente alle leggi ordinarie che disciplinano i vincoli di destinazione cui soggiace il Fondo e i procedimenti attinenti la perequazione regionale, non consentirebbero affatto di avallare alcun dubbio di costituzionalità delle norme in parola.

3.4.- Non sarebbe neppure violato il principio di tipicità dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, in quanto il legislatore si sarebbe limitato a modificare l'ammontare delle risorse iscritte nel Fondo e non gli aspetti strutturali dell'intervento perequativo.

Inoltre, fino all'emanazione delle delibere CIPE che dispongono il riparto del Fondo, l'appostamento delle risorse potrebbe sempre essere modificato; d'altra parte, la legge di stabilità per il 2014 prevede interventi di riduzione del Fondo, a seguito dei quali sarebbero revocabili le stesse assegnazioni disposte dal CIPE.

Pertanto, non esisterebbe un vincolo permanente di destinazione delle risorse appostate nel Fondo, con la conseguenza che la Regione, in caso di accoglimento del ricorso, non avrebbe alcuna certezza in ordine all'effettivo reinserimento di tali risorse nell'importo precedente all'adozione delle norme censurate.

3.5.- Parimenti infondata sarebbe la questione formulata in riferimento all'art. 120 Cost., non essendo ravvisabile, nell'azione dello Stato, alcun intervento sostitutivo nei confronti della Regione riconducibile alle previsioni di tale disposizione.

3.6.- Infine, sarebbe infondata anche la denuncia relativa alla violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., non essendo in discussione l'esistenza del Fondo, ma solo la determinazione del quantum delle risorse messe a disposizione.

4.- Con una memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.- La Regione Campania, con ricorso notificato il 20-23 ottobre 2014 e depositato il successivo 30 ottobre, ha promosso - in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 119, quinto comma, e 120 della Costituzione - la questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116.

Le disposizioni impugnate provvedono alla copertura finanziaria di oneri derivanti, rispettivamente, dall'istituzione di un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, nonché dalla modifica della disciplina in materia di aiuti alla crescita economica (ACE), mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014).

2.- In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- L'eccezione di inammissibilità della questione proposta in riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost., è fondata.

La Regione, infatti, contesta l'irragionevolezza della sottrazione dal Fondo di risorse finalizzate alla rimozione degli ostacoli economici e sociali, ma non prospetta come da ciò possa derivare un pregiudizio alle sue attribuzioni costituzionali.

Di qui l'inammissibilità della questione, posto che, in riferimento ad essa, il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente quanto alla ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze (sentenza n. 246 del 2012).

2.2.- Non fondata, invece, è l'eccezione di inammissibilità della questione proposta in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost., per carenza di un interesse ad agire concreto e attuale.

Con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 119 Cost., infatti, questa Corte esige, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, che sia «verificata la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso» (sentenza n. 176 del 2012), non

essendo sufficiente, a tal proposito, «una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni» (sentenza n. 216 del 2008).

Nel caso in esame, a sostegno del ricorso la Regione, pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., ha dedotto un pregiudizio concreto conseguente alla riduzione delle risorse destinate ad alimentare il Fondo per lo sviluppo e la coesione.

In attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., infatti, lo Stato ha destinato il Fondo al finanziamento di interventi speciali per le Regioni del Mezzogiorno. Sulla base di tali risorse sono state avviate procedure volte al finanziamento di progetti di sviluppo anche nel territorio della Regione ricorrente. La probabilità statistica che un numero imprecisato di questi progetti venga cancellato a seguito della decurtazione delle risorse è sufficientemente elevata da far ritenere ammissibile la questione sollevata in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost.

2.3.- Del pari non fondata è l'eccezione di inammissibilità, per genericità, della questione proposta in riferimento all'art. 120 Cost.

Ancorché formulata in termini particolarmente sintetici, la censura risulta descritta in modo sufficiente e ricollega la lesione del parametro all'unilateralità dell'intervento con il quale il legislatore statale ha ridotto il Fondo per lo sviluppo e la coesione successivamente all'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata.

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost., non è fondata.

Secondo la Regione, le disposizioni che prevedono la destinazione delle risorse del Fondo secondo una determinata percentuale di riparto tra aree del Mezzogiorno e aree del Centro-Nord, sarebbero norme interposte nel giudizio di costituzionalità, con la conseguenza che le leggi successive dovrebbero necessariamente uniformarsi a tale percentuale, pena la loro illegittimità.

Questa tesi non può essere condivisa. Come questa Corte ha già avuto modo di precisare, dal fatto che «un atto legislativo [sia stato] adottato in immediata attuazione della Costituzione, non può per ciò stesso ritenersi che sia dotato di una forza o di un valore di legge peculiare o superiore a quello delle leggi ordinarie» (sentenza n. 85 del 1990).

Quel criterio percentuale, dunque, non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto. Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto, come peraltro lo stesso 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) lascia intendere, allorché stabilisce che «La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario» (art. 4, comma 3, ultimo periodo).

3.1.- Del pari non fondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 120 Cost.

Le norme impugnate non sono lesive del principio di leale collaborazione «posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)» (sentenza n. 273 del 2013).

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116, promossa - in riferimento all'art. 3, secondo comma, della Costituzione - dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 116 del 2014, promossa - in riferimento agli artt. 119, quinto comma, e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione - dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.