

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **165/2017** (ECLI:IT:COST:2017:165)

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

Presidente: **GROSSI** - Redattore: **LATTANZI**

Udienza Pubblica del **09/05/2017**; Decisione del **09/05/2017**

Deposito del **12/07/2017**; Pubblicazione in G. U. **19/07/2017**

Norme impugnate: Art. 1, c. 108°, ultimo periodo, della legge 28/12/2015, n. 208.

Massime: **41478 41479**

Atti decisi: **ric. 16/2016**

SENTENZA N. 165

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione Puglia, con ricorso notificato il 29 febbraio-4 marzo 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 29 febbraio-4 marzo 2016 e depositato il successivo 8 marzo (reg. ric. n. 16 del 2016), la Regione Puglia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 11, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata si riferisce al credito di imposta riservato alle imprese delle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Abruzzo, Sicilia e Sardegna dall'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015, in relazione all'acquisizione di nuovi beni strumentali.

Gli oneri complessivi stimati ammontano a 617 milioni di euro annui, dei quali 250 milioni si riferiscono alle agevolazioni concesse alle piccole e medie imprese, a valere, tra l'altro, sulle risorse dei programmi operativi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014-2020 delle Regioni nel cui territorio si applica l'incentivo.

A tal fine le amministrazioni titolari del programma comunicano gli importi europei e nazionali riconosciuti a titolo di credito di imposta dall'Unione europea e da versare annualmente al bilancio dello Stato. Nelle more della conclusione della procedura finalizzata all'individuazione delle risorse, si provvede alla regolazione contabile delle compensazioni previste dal comma 108 mediante anticipazioni a carico delle disponibilità 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).

La disposizione impugnata aggiunge che «[l]e 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».

Quest'ultima parte del comma 108 è la sola che forma oggetto di impugnazione.

La ricorrente ritiene che attraverso tale meccanismo sarebbero stornati gli accrediti che già le erano stati concessi per operazioni compiute nell'ambito del Programma Operativo della Regione (POR) Puglia 2014-2020, approvato con decisione della Commissione europea C (2015) 5854 del 13 agosto 2015.

Tali operazioni, precisa la Regione Puglia, comportano spese che l'amministrazione regionale anticipa e che poi vengono rimborsate, dietro presentazione del rendiconto, a valere sulle quote del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987.

La disposizione impugnata, «con effetti sostanzialmente retroattivi», impedirebbe tale rimborso, cagionando un pregiudizio grave e definitivo in violazione dei principi di

ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento espressi dall'art. 3 Cost. Sarebbe stato infatti modificato «un quadro giuridico consolidato», in base al quale la ricorrente aveva programmato la propria attività.

Per le stesse ragioni, vertendosi nell'ambito dell'attuazione di progetti finanziati dall'Unione europea, sarebbero lesi gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., poiché «il principio del legittimo affidamento è da molto tempo riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE quale principio di fondamentale importanza», cui deve conformarsi la legislazione degli Stati membri.

Nel caso di specie difetterebbero le condizioni atte a legittimare un intervento sostanzialmente retroattivo, perché lo storno delle risorse non sarebbe, né necessario (potendo la copertura essere rinvenuta altrove), né ragionevolmente prevedibile da parte della Regione.

Queste violazioni ridondano sull'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria regionale (art. 119 Cost.), perché la ricorrente deve modificare il proprio bilancio, rinunciando a provvedere in ambiti materiali, oggetto degli interventi finanziabili dal Fondo di rotazione, affidati alla sua competenza legislativa concorrente e residuale (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.).

Inoltre la Regione Puglia osserva che la norma impugnata la obbliga a reperire altrove le risorse necessarie a conseguire gli obiettivi del piano approvato in sede europea, con sacrificio, sia della sua autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), sia dei diritti sociali dei suoi abitanti (art. 3, secondo comma, Cost.), sia del principio di corrispondenza tra risorse disponibili e funzioni amministrative (artt. 3, 97 e 119, quarto comma, Cost.). Difatti, allo scopo di non perdere il finanziamento europeo per il mancato conseguimento degli obiettivi annuali di spesa previsti dal programma approvato dalla Commissione, la Regione sarà costretta a sottrarre risorse necessarie all'espletamento delle funzioni amministrative di cui è titolare, con «concreto pericolo di compromettere la capacità [...] di garantire i livelli minimi di servizi essenziali».

Questo «vulnus al principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate» comprometterebbe anche il buon andamento dell'amministrazione regionale (art. 97 Cost.), per di più in difetto di proporzionalità (art. 3 Cost.) «in ragione dell'eccessivo peso degli oneri imposti ad interessi concorrenti rispetto a quelli perseguiti dalla misura de qua».

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che il ricorso sia rigettato.

L'Avvocatura generale osserva che la finalità perseguita dalla norma impugnata, ovvero il finanziamento dell'acquisto di beni strumentali da parte delle imprese attive nel Mezzogiorno d'Italia, è coerente con il POR Puglia 2014-2020. Quest'ultimo, infatti, prevede l'Azione 3.1.1, destinata a sostenere l'acquisto di macchinari, impianti e beni intangibili. In ogni caso, l'anticipazione contabile prevista dalla norma impugnata si riferisce a operazioni conformi alla normativa europea sui Fondi e destinate a favorire le piccole e medie imprese del territorio regionale.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Puglia ha depositato una memoria, insistendo sulle conclusioni già formulate.

Dopo avere riassunto il contenuto delle censure precedentemente svolte, la Regione replica all'Avvocatura dello Stato contestando che il credito di imposta oggetto della disposizione impugnata sia compatibile con il POR Puglia 2014-2020.

La difesa regionale osserva anzitutto che l'Azione citata dall'Avvocatura erariale non prevede quale strumento di intervento il credito di imposta. E aggiunge che ciò si spiega anche

con il fatto che tale meccanismo opera automaticamente, mentre il POR prevede una selezione delle azioni con esso compatibili.

La Regione conclude nel senso che la disposizione impugnata, che non sarebbe stata oggetto di alcuna approvazione da parte della Commissione europea, potrebbe determinare anche un inadempimento relativo agli oneri gravanti sull'Italia per l'esecuzione del POR 2014-2020, con conseguente perdita del finanziamento europeo.

4.- Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

L'Avvocatura generale afferma che il credito di imposta è stato oggetto di «interlocuzione e condivisione con la Commissione europea», che ne ha valutato positivamente la compatibilità con il programma già approvato. Contesta inoltre che la misura sia in qualche modo retroattiva, rilevando che essa concerne investimenti collocati tra il 1° gennaio 2016 e il 31 dicembre 2019, come confermato dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate indicato dall'art. 1, comma 103, della legge impugnata.

Considerato in diritto

1.- La Regione Puglia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 11, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.

1.1.- Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge n. 208 del 2015, vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 1, comma 108, della medesima legge.

La disposizione impugnata ha un duplice oggetto.

Anzitutto essa regola la copertura della spesa istituita dall'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015, che consiste nell'attribuzione di un credito di imposta alle imprese delle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Abruzzo, Sicilia e Sardegna, che abbiano acquisito, negli anni dal 2016 al 2019, macchinari, impianti e attrezzature varie (art. 1, comma 99, della legge n. 208 del 2015) destinati alle strutture produttive.

Tale copertura, stimata in 617 milioni di euro per ciascun anno, è ottenuta, quanto a 367 milioni di euro, mediante una corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, come da tabella E allegata alla legge n. 208 del 2015, e, quanto ai restanti 250 milioni di euro, relativi 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».

In seguito alla decisione della Commissione europea C (2015) 5854 del 13 agosto 2015 è attivo nella Regione Puglia il programma "POR Puglia FESR-FSE 2014-2020", che impiega risorse provenienti, in parti uguali, dallo Stato membro e dall'Unione, al fine, tra l'altro, di sostenere la competitività delle piccole e medie imprese locali (Asse prioritario terzo). La disposizione censurata ha rinvenuto nelle risorse del POR Puglia 2014-2020 il mezzo per far fronte alla spesa conseguente alla concessione del credito di imposta alle piccole e medie imprese pugliesi, naturalmente nei limiti della quota spettante a questa Regione, sul totale dei

250 milioni di euro stanziati complessivamente.

Questa prima e fondamentale parte della disposizione impugnata non è oggetto di censura da parte della Regione Puglia.

Vi è poi una seconda parte dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, che si riferisce alle modalità da osservare ai fini della regolazione contabile delle risorse e prevede che i mezzi resi disponibili nell'ambito del POR affluiscono annualmente al bilancio statale per offrire copertura al credito di imposta. La disposizione inoltre stabilisce che, prima dell'effettivo conseguimento di tali risorse, «alla regolazione contabile delle compensazioni [...] 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».

In tal modo si realizza una partita di giro contabile: il Fondo di rotazione anticipa la copertura per mezzo delle sue risorse, adempiendo alla missione di erogare «la quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria», e di concedere «anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio delle Comunità europee» (art. 6 della legge 16 aprile 1987, n. 183, recante «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari»). In seguito, attraverso le risorse divenute nel frattempo disponibili, il Fondo ottiene la reintegrazione relativa a quanto anticipato.

È solo questa seconda parte della disposizione che la Regione Puglia ha impugnato nel presente giudizio, limitatamente all'ultimo periodo dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, ovvero al meccanismo di reintegrazione del Fondo. Tale meccanismo opera dopo che l'Unione europea, in seguito alla rendicontazione della spesa e in conformità alla normativa vigente, ha liberato le risorse del POR tratte dal suo bilancio, e dopo che lo Stato ha di conseguenza provveduto allo stesso modo, quanto alla quota di cofinanziamento nazionale.

2.- Una volta delimitato in tal modo l'oggetto delle questioni, senza che esso possa subire allargamenti per effetto delle memorie successivamente depositate dalle parti (da ultimo, sentenze n. 272, n. 202 e n. 145 del 2016), appare evidente che questa Corte non è chiamata a decidere sulla compatibilità con il POR Puglia 2014-2020 dell'operazione realizzata con l'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015, e in particolare a valutare la scelta di concedere il credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali attingendo ai fondi del POR. Il contenuto normativo corrispondente a tale opzione legislativa si rinviene, infatti, nella prima parte dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, che la ricorrente ha inteso dichiaratamente escludere dal thema decidendum, limitandosi a impugnare l'ultimo periodo della disposizione.

Ai fini del presente giudizio, si deve perciò dare per acquisito, in quanto non oggetto di censura, che gli oneri conseguenti al riconoscimento del credito di imposta sono coperti, per la parte che qui interessa, attraverso le risorse del POR Puglia 2014-2020, dal quale affluiscono i mezzi finanziari dopo che il Fondo di rotazione li ha anticipati a fini contabili.

3.- Ciò premesso, è necessario passare all'esame delle censure.

La ricorrente sostiene che la reintegrazione delle disponibilità del Fondo di rotazione per mezzo degli accrediti imputabili al POR Puglia 2014-2020 avrebbe l'effetto di "stornare" questi ultimi dalla copertura delle spese che sono già state sostenute dalla Regione per operazioni

dichiarate ammissibili nell'ambito del programma.

In base al Regolamento (UE) del 17 dicembre 2013, n. 1303/2013 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio), infatti, dopo che un'operazione imputata al POR è stata ritenuta ammissibile e conforme alla normativa, la Regione che l'abbia finanziata in via anticipata presenta il rendiconto della spesa sostenuta e viene rimborsata con le quote provenienti dall'Unione e con quelle di cofinanziamento statale.

La ricorrente afferma che questi rimborsi sarebbero intercettati, per effetto della norma impugnata, e deviati per altra finalità, cioè per reintegrare il Fondo di rotazione delle risorse utilizzate ai fini della copertura contabile del credito di imposta previsto dall'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015.

Di conseguenza, la Regione patirebbe un pregiudizio grave e definitivo, perché sarebbe privata di somme che le spettavano a titolo di rimborso per operazioni già finanziate in conformità al POR 2014-2020.

Tale assetto normativo violerebbe il principio del legittimo affidamento (art. 3 Cost.), anche nella sua dimensione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), sottraendo al bilancio regionale, «con effetti sostanzialmente retroattivi», somme che si erano anticipate nella certezza del rimborso, con ripercussioni sulla sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita (artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.).

Inoltre la Regione sarebbe obbligata a manovre di bilancio per rinvenire la copertura delle spese già effettuate, con lesione dell'autonomia finanziaria (art. 119, primo comma, Cost.) e ponendo a repentaglio l'erogazione dei servizi essenziali (violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, e 97 Cost.). Sarebbe violato anche l'art. 119, quarto comma, Cost., perché non sarebbero assicurate risorse sufficienti a finanziare le funzioni pubbliche.

4.- Le questioni non sono fondate.

Come si è visto, la ricorrente non ha contestato che gli oneri relativi al credito di imposta debbano essere in parte coperti attraverso le risorse del POR Puglia 2014-2020. Poiché per sostenere questi oneri lo Stato si avvale di anticipazioni a carico del Fondo di rotazione, è chiaro che la Regione Puglia non può lamentare alcuno «storno», perché la norma impugnata dispone che le risorse che affluiscono al POR 2014-2020 siano impiegate per reintegrare il Fondo di rotazione di quanto dallo stesso anticipato.

Del resto, se la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisse il solo ultimo periodo dell'impugnato art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, la spesa per il riconoscimento dei crediti d'imposta verrebbe sostenuta definitivamente dal Fondo di rotazione, cessando di trovare la copertura costituzionalmente dovuta. Quest'ultima, infatti, resa di fatto inoperante la previsione del primo periodo della disposizione impugnata, non potrebbe più fondarsi sulle risorse del POR 2014-2020. Tali risorse servirebbero invece per sostenere operazioni diverse da quella relativa al credito di imposta, disposte dalla Regione nell'ambito del medesimo programma, e determinerebbero in tal modo un incremento del livello di spesa complessiva, privo di copertura finanziaria.

5.- Ciò chiarito, non è neppure sostenibile che la disposizione impugnata, nel disporre l'anticipazione a carico del Fondo di rotazione, impedisca il rimborso di altre spese sostenute

dalla Regione a carico del POR 2014-2020. Perciò deve escludersi che, per effetto della disposizione contenuta nell'ultimo periodo dell'art.1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, la ricorrente sia rimasta frustrata nel suo affidamento su un rimborso tempestivo e abbia avuto la necessità di reperire in bilancio altrove gli strumenti per far fronte alle spese già anticipate, con tutti gli effetti denunciati attraverso i parametri costituzionali sopra ricordati.

Il Fondo di rotazione attinge all'insieme delle «disponibilità» attribuitegli dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987, e può pertanto sostenere l'anticipazione contabile per il credito di imposta senza alcuna necessità di stornare a tal fine i rimborsi che l'Unione e lo Stato riconoscono alla Regione per operazioni, diverse dal credito di imposta, comunque eseguite nell'ambito del POR 2014-2020. Non vi è in definitiva alcuna correlazione tra le disponibilità finanziarie impiegate dal Fondo, in forza della norma impugnata, ai fini dell'anticipazione contabile, e le risorse assegnate e già impiegate dalla Regione per operazioni diverse dal credito di imposta.

Comunque è decisiva la considerazione che le disponibilità finanziarie impiegate dal Fondo per le anticipazioni devono essere reintegrate, sicché l'operazione in questione non potrebbe in alcun modo determinare per la Regione un pregiudizio di carattere definitivo.

Così inquadrata le questioni, è evidente che la disposizione impugnata, con gli ultimi due periodi, si limita a regolare il meccanismo di reperimento a fini contabili delle risorse per il credito di imposta. In particolare, l'ultimo periodo impugnato chiude la procedura che si avvia con l'impiego delle risorse del Fondo di rotazione e si conclude con la reintegrazione di queste ultime, grazie agli importi che lo Stato e l'Unione pongono a disposizione nell'ambito del POR 2014-2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 11, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.